



Centro Universitário de Brasília — UniCEUB  
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD  
Doutorado em Direito

**LUCIANA LAURA CARVALHO COSTA DIAS**

**OS DESLOCADOS INTERNOS VÍTIMAS DO ROMPIMENTO DA  
BARRAGEM DO FUNDÃO**

**Contribuição à constituição de um marco regulatório interno a partir da  
doutrina de Direitos Humanos**

Brasília – DF

2019

**LUCIANA LAURA CARVALHO COSTA DIAS**

**OS DESLOCADOS INTERNOS VÍTIMAS DO ROMPIMENTO DA  
BARRAGEM DO FUNDÃO**

**Contribuição à constituição de um marco regulatório interno a partir da  
doutrina de Direitos Humanos**

Tese apresentada como requisito parcial à conclusão do doutoramento em Direito das Relações Internacionais, ministrado no Centro Universitário de Brasília. Orientador: Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz.

Brasília – DF

2019

LUCIANA LAURA CARVALHO COSTA DIAS

OS DESLOCADOS INTERNOS VÍTIMAS DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DO  
FUNDÃO: Contribuição à constituição de um marco regulatório interno a partir da doutrina  
de Direitos Humanos

Tese apresentada como requisito parcial à conclusão do doutoramento em Direito das  
Relações Internacionais, ministrado no Centro Universitário de Brasília. Orientador: Prof. Dr.  
Daniel Amin Ferraz.

Brasília – DF, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz (Orientador – Centro Universitário de Brasília – UniCEUB)

---

Profa. Dra. Liziane Paixão Silva Oliveira (Membro interno - Centro Universitário de Brasília  
– UniCEUB)

---

Profa. Dra. Jamile Bergamaschine Mata Diz (Membro externo – Universidade Federal de  
Minas Gerais – UFMG)

---

Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont Alverne (Membro externo – Universidade Federal do  
Ceará – UFC)

---

Prof. Dr. Paulo Burnier da Silveira (Membro externo – Universidade de Brasília – UNB)

---

Prof. Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy (Membro interno suplente - Centro  
Universitário de Brasília – UniCEUB)

*Para Gustavo.*

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Daniel Amin Ferraz pela acolhida e pela generosidade de aceitar o desafio dessa orientação com a pesquisa já em curso.

À Professora Dra. Maria Edelvacy Pinto Marinho, pela orientação e sensibilidade nos primeiros momentos da caminhada.

À Professora Julia Motte-Baumvol, pela recepção humana e esclarecedora junto à Université Paris V.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior e à Advocacia-Geral da União, pelo incentivo à pesquisa; à qualificação e ao conhecimento.

Ao Conselho Consultivo para os Direitos Humanos e Deslocamento Forçado (CODHES, na sigla em espanhol) pela acolhida e por demonstrar o que se pode fazer concretamente na luta por direitos humanos.

À amiga Maria Beatriz Bonna Nogueira, por me fazer enxergar os invisíveis deslocados internos entre as vítimas do desastre da Samarco e, com isso, mudar os rumos desta pesquisa.

Ao Centro Universitário de Brasília, aos seus professores e funcionários, pelos felizes (!) quatro anos de doutorado.

Aos membros da Banca examinadora, pela generosidade de doarem seu tempo e disposição para avaliarem este trabalho.

A minha família, pelo amor.

A Pilar, apenas por existir. Ela muda tudo.

À vida, com sua beleza e suas agruras. *“Se tens um coração de ferro, faça bom proveito. O meu, fizeram-no de carne, e sangra todo dia”.* José Saramago.

*"O mundo era tão recente que muitas coisas careciam de nome  
e para mencioná-las se precisava apontar com o dedo."*

Gabriel García Marquez, Cem anos de solidão, 1967.

## RESUMO

Esta tese é, metodologicamente, um estudo de caso sobre os deslocados internos gerados pela ruptura da barragem de Fundão, em 5 de novembro de 2015, no Município de Mariana, em Minas Gerais. O “tsunami” de lama decorrente do rompimento alagou o pequeno distrito de Bento Rodrigues, matou 19 pessoas, deslocou toda a população local e destruiu a herança cultural do povoado, que datava de 1700. Em relação à população deslocada, seu desenraizamento forçado levou ao enfraquecimento dos elos locais e das referências simbólicas. A mirada do desastre pelo prisma das pessoas por ele desenraizadas representa inegável teste acerca de parte da teoria de direitos humanos aplicada à migração forçada, especificamente no que toca à categoria dos deslocados internos. O regulamento interno brasileiro ainda é incipiente quando trata de deslocamentos internos e reassentamentos involuntários, já que os atos legislativos são meramente pontuais e casuísticos. Com vistas, portanto, a se perquirir e analisar o real tratamento dispensado aos deslocados internos no Brasil, a partir de estudo de caso dos migrantes forçados gerados pelo desastre de Mariana, a questão que se impõe de modo preponderante ao cabo da pesquisa é sobre quais bases poderia se alicerçar um instrumento legislativo brasileiro que pretendesse moldar o comportamento do Estado, dos indivíduos e dos demais atores em se tratando do tema em questão, que abarcasse desde o reconhecimento da categoria como de sujeitos de direito até a dispensa de direitos advindos desse reconhecimento. A tese traz luz às vítimas do desastre de Mariana ao potencializá-las em sua condição de sujeitos de direito, ao se lhes conferir visibilidade e categorização próprias, para que as violações contra elas perpetradas encontrem reposta jurídica aceitável.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos. Migração forçada. Deslocados internos. Rompimento de barragem. Regulamentação interna.

## **ABSTRACT**

This thesis is, methodologically, a case study on internally displaced persons generated by the rupture of the Fundão dam, on November 5, 2015 in the Municipality of Mariana, Minas Gerais. The mudslide tsunami generated by the disruption flooded the small district of Bento Rodrigues, destroying the cultural heritage of the village, dating from 1700, displacing its entire population and killing 19 people. In relation to the displaced population, their forced uprooting led to the weakening of local links and symbolic references. The view of the disaster by the prism of the people uprooted represents an undeniable test for part of the theory of human rights applied to forced migration, specifically regarding the category of internally displaced persons. The Brazilian internal regulations are still incipient when it comes to internal displacement and involuntary resettlement, since legislative acts are merely punctual and casuistic. Aiming to investigate and analyze the real treatment given to the internally displaced persons in Brazil, based on a case study of the forced migrants generated by the Mariana disaster, the question that prevails in the lead of the research is on which bases could be based a Brazilian legislative instrument that intended to shape the behaviors of the State, individuals and other actors in dealing with the issue in question, ranging from the recognition of the category as subjects of law until the listing of rights arising from this recognition. One cannot fail to recognize that what is intended with this thesis is the vocalization of the victims of the disaster of Mariana and the strengthening of their status as subjects of law, by their own visibility and categorization, so that the violations perpetrated against them receive acceptable legal response.

**Keywords:** Human Rights. Forced migration. Internally displaced persons. Dam rupture. Internal regulation.



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 — Apoio financeiro estatal à Vale S.A. ....	39
Tabela 2 — Instrumentos internacionais de direitos humanos aplicáveis.....	87
Tabela 3 — Categorização própria do deslocamento interno no Brasil. ....	148
Tabela 4 — Composição do texto-base da legislação proposta. ....	283
Tabela 5 — Estrutura legislativa proposta. ....	285

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
 <b>CAPÍTULO 1. O MAIOR DESASTRE AMBIENTAL DA HISTÓRIA DO BRASIL.....</b>	
<b>20</b>	<b>20</b>
<b>SEÇÃO 1: FATOS.....</b>	<b>20</b>
<b>SEÇÃO 2: POSSÍVEIS CAUSAS DO DESASTRE.....</b>	<b>27</b>
2.1 Dimensão econômica: a relação entre o valor da commodities e o desastre.....	27
2.2 Dimensão institucional: a atuação falha dos entes e órgãos fiscalizatórios. ....	29
2.3 Dimensão política: os financiamentos de campanhas eleitorais. ....	34
2.4 Dimensão socioeconômica: a dependência econômica dos municípios atingidos. ....	35
2.5 Dimensão cultural e étnica: racismo ambiental.....	36
2.6 Dimensão técnica: causas apontadas pela empresa como causadoras do desastre. ....	37
<b>SEÇÃO 3: CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS DO DESASTRE. ....</b>	<b>40</b>
3.1 Perdas humanas, ambientais e socioeconômicas.....	40
3.2 Reação dos atingidos e qualificação dos desenraizados como deslocados internos. ....	48
 <b>CAPÍTULO 2. A CATEGORIA DOS DESLOCADOS INTERNOS NO ÂMBITO DOS DIREITOS HUMANOS.....</b>	
<b>55</b>	<b>55</b>
<b>SEÇÃO 1: CONCEITUAÇÃO DE DESLOCADO INTERNO.....</b>	<b>55</b>
1.1 Diferenciações necessárias. ....	60
1.2 Análise crítica do panorama estatístico - dados históricos e tendências atuais.....	67
<b>SEÇÃO 2: ELEMENTOS FUNDANTES DO DESLOCAMENTO INTERNO. ....</b>	<b>79</b>
2.1 Tipologia atual dos deslocamentos internos.....	93
2.2 Desafios reais à tipologia acadêmica.....	117

	<b>SEÇÃO 3: PANORAMA NORMATIVO INTERNACIONAL.</b>	
	<b>INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS DE ORDEM</b>	
	<b>GLOBAL OU REGIONAL. ....</b>	<b>118</b>
3.1	Princípios orientadores relativos aos Deslocados Internos. ....	119
3.2	Replicação dos Princípios Orientadores sobre Deslocamento Interno em sistemas nacionais e supranacionais. ....	129

	<b>CAPÍTULO 3. REALIDADE BRASILEIRA:</b>	
	<b>REGRAMENTOS E SOLUÇÕES. ....</b>	<b>147</b>
	<b>SEÇÃO 1: REALIDADE BRASILEIRA DE DESLOCAMENTO</b>	
	<b>INTERNO. PANORAMA ESTATÍSTICO E ESPÉCIES APLICÁVEIS. ....</b>	<b>147</b>
	<b>SEÇÃO 2: (PARCOS) MARCOS LEGAIS NACIONAIS RELATIVOS</b>	
	<b>AO DESLOCAMENTO. ....</b>	<b>154</b>
	<b>SEÇÃO 3: SOLUÇÕES JURÍDICAS APRESENTADAS PARA SE</b>	
	<b>LIDAR COM OS DESLOCADOS INTERNOS DO CASO SAMARCO. ....</b>	<b>165</b>
3.1	Ações judiciais ajuizadas. Panorama geral e exemplos marcantes. ....	165
3.2	A atuação dos entes públicos do Executivo. ....	173
3.3	Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC). ....	175
3.4	Termo de Ajustamento de Conduta Preliminar e Termo de Ajustamento de Conduta (TAC Governança). ....	185
3.5	Problemas inerentes ao TTAC. “Acordão”. ....	192
3.6	Críticas aos demais instrumentos de transação – TAP e TAC Governança. ....	204
3.7	Questões relativas à sentença homologatória do TAC Governança. ....	207
3.8	Avanços e retrocessos. Situação atual. ....	210
3.9	Necessidade de estabelecimento de garantias legais. ....	221

	<b>CAPÍTULO 4: UM OLHAR SOBRE RESTITUIÇÃO,</b>	
	<b>COMPENSAÇÃO E RETORNO – SOLUÇÕES EM BUSCA</b>	
	<b>DE NOVO PERTENCIMENTO APÓS O DESLOCAMENTO</b>	
	<b>INTERNO. ....</b>	<b>225</b>
	<b>SEÇÃO 1: DIREITO À RESTITUIÇÃO E AO RETORNO. ....</b>	<b>225</b>
1.1	Restituição e Compensação de Propriedade nos Princípios Orientadores. ....	225
1.2	Os Princípios de Pinheiro. ....	227

1.2.1	Críticas à opção estruturante dos Princípios de Pinheiro pela ênfase no direito de retorno.....	233
1.3	Desenvolvimentos Internacionais: Política de Habitação, Terra e Propriedade (“Housing, Land and Property” - HLP).....	238
1.4	Opções de restituição e retorno na realidade brasileira dos rompimentos de barragens. ....	246
<b>SEÇÃO 2: UTILIZAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS EM BUSCA DE RESPOSTAS À QUESTÃO DOS DESLOCADOS INTERNOS. HÁ VIABILIDADE? .....</b>		<b>250</b>
2.1	Da responsabilidade de proteger. ....	251
2.2	Jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. ....	258
<b>SEÇÃO 3: O DESLOCAMENTO INTERNO NA COLÔMBIA.....</b>		<b>264</b>
<b>SEÇÃO 4: CARÁTER PROPOSITIVO DA PESQUISA: POSSÍVEL PROJETO DE LEI FEDERAL.....</b>		<b>281</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>		<b>298</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>		<b>305</b>

## INTRODUÇÃO

Em 5 de novembro de 2015, o Brasil sofreu o pior desastre ecológico de sua história quando uma barragem de rejeitos de minério se rompeu, no município de Mariana, em Minas Gerais, e liberou diretamente no rio Doce entre 55 e 62 milhões de metros cúbicos<sup>1</sup> de rejeitos ricos em metais em concentrações que puseram em perigo a saúde humana e do ecossistema.

O “tsunami” de lama gerado pelo rompimento da Barragem de Fundão alagou o pequeno distrito de Bento Rodrigues, matou 19 pessoas, deslocou toda a população local e destruiu a herança cultural do povoado, que datava de 1700.

A lama da mina preencheu as redes hidrológicas ao longo de 663,2 km do rio Doce, passando pelos estados de Minas Gerais e Espírito Santo antes de chegar ao seu estuário, na cidade de Linhares. Os impactos ecológicos e socioeconômicos interligados afetaram centenas de milhares de pessoas em 41 cidades da bacia do rio Doce e deixaram mais de 500.000 pessoas sem água potável.<sup>2</sup>

Em relação à população deslocada, o desenraizamento forçado levou ao enfraquecimento dos elos locais e das referências simbólicas. Assim, para além dos efeitos negativos nos serviços ecossistêmicos de provisão e regulação tangíveis, os impactos causaram perdas de valores intangíveis e culturais, tais como tradições culturais. Impactos severos nos modos de vida e em valores relacionais transcenderão gerações mesmo após o reassentamento de populações e eventual recuperação de habitat.<sup>3</sup>

Esta tese é, metodologicamente, um estudo de caso (único) sobre os deslocados internos gerados pela ruptura da barragem de Fundão.

---

<sup>1</sup> FERNANDES, Geraldo Wilson, GOULART, Fernando F., RANIERI, Bernardo D., COELHO, Marcel S., DALES, Kirsten, BOESCHE Nina, BUSTAMANTE Mercedes, CARVALHO Felipe A., CARVALHO, Daniel C., DIRZO, Rodolfo, FERNANDES, Stephannie, GALETTI Pedro M., MILLAN Virginia E. Garcia, MIELKE Christian, RAMIREZ Jorge L., NEVES Ana, ROGASS Christian, RIBEIRO Sérgio P., SCARIOT Aldcir, SOARES-FILHO, Britaldo. Deep into the mud: ecological and socio-economic impacts of the dam breach in Mariana, Brazil, *Natureza & Conservação*, Volume 14, Issue 2, 2016, Pages 35-45, ISSN 1679-0073, <https://doi.org/10.1016/j.ncon.2016.10.003>.

<sup>2</sup> ESPINDOLA, Haruf Salmen; CAMPOS, Renata Bernardes Faria; LAMOUNIER, Karla Cristine Coelho; SILVA, Rômulo Siqueira. Desastre da Samarco no Brasil: desafios para a conservação da biodiversidade. v. 5 n. 3 (2016): FRONTEIRAS - ISSN 2238-8869.

<sup>3</sup> FERNANDES, Geraldo Wilson, GOULART, Fernando F., RANIERI, Bernardo D., COELHO, Marcel S., DALES, Kirsten, BOESCHE Nina, BUSTAMANTE Mercedes, CARVALHO Felipe A., CARVALHO, Daniel C., DIRZO, Rodolfo, FERNANDES, Stephannie, GALETTI Pedro M., MILLAN Virginia E. Garcia, MIELKE Christian, RAMIREZ Jorge L., NEVES Ana, ROGASS Christian, RIBEIRO Sérgio P., SCARIOT Aldcir, SOARES-FILHO, Britaldo. Deep into the mud: ecological and socio-economic impacts of the dam breach in Mariana, Brazil, *Natureza & Conservação*, Volume 14, Issue 2, 2016, Pages 35-45, ISSN 1679-0073, <https://doi.org/10.1016/j.ncon.2016.10.003>.

É sabido que “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes”.<sup>4</sup>

A justificativa para a escolha de caso único é recomendada em condições nas quais o caso representa um teste crucial da teoria existente ou mesmo um evento raro ou exclusivo ou, ainda, nas quais o caso serve a um propósito revelador. Não obstante, as provas resultantes de casos múltiplos são consideradas mais convincentes e o estudo global é tido como mais robusto.<sup>5</sup>

O rompimento da barragem ocorrido em novembro de 2015 apresenta características e consequências únicas, capazes de autorizar o estudo de caso unitário como instrumento metodologicamente válido.

Isso porque a mirada do desastre pelo prisma das pessoas por ele desenraizadas representa inegável teste acerca de parte da teoria de direitos humanos aplicada à migração forçada. Essas pessoas sofrem os efeitos da crise que desencadeou sua migração antes, durante e depois de seu deslocamento e, portanto, apresentam vulnerabilidades específicas e necessidades especiais de proteção, que, ao mesmo tempo em que os encaixam em uma categoria própria de direitos humanos, reclamam regulamentações normativas domésticas.

O tema em estudo tem sua relevância justificada pela necessidade de se enfrentarem, sob uma abordagem própria, as reais consequências do desastre ocorrido no Município de Mariana. O olhar a que se propõe esta pesquisa parte do ponto de vista dos direitos dos seres humanos envolvidos no desastre; a ruptura da barragem de rejeitos de minério é analisada pelo prisma dos diversos desabrigados e deslocados resultantes da tragédia.

Fundamental para o deslinde da tese, a definição da categoria dos deslocados internos começou a ser delineada em 1992 pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, que inicialmente conceituou as pessoas deslocadas internamente:

*Pessoas ou grupos que foram forçados a fugir de suas casas repentinamente ou inesperadamente em grande número, como resultado de conflitos armados, conflitos internos, violações sistemáticas de direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo homem, e que estão dentro do território de seu próprio país.*<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> YIN, Robert K.. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 39.

<sup>5</sup> YIN, Robert K.. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2010, pp. 77/79.

<sup>6</sup> United Nations Commission on Human Rights, *Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, UN Doc. E/CN.4/1992/23 (14 de fevereiro de 1992).

Essa conceituação foi revisada ao longo da década de 1990, e resultou nos "Princípios Orientadores sobre Deslocados Internos", estabelecidos em 1998. A conceituação trazida por tais princípios é base fundante desta tese:

*Pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vistas a evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.*<sup>7</sup>

A peculiaridade da situação jurídica em que se encontram os deslocados internos dá-se especialmente em razão de sua dimensão internacional não ser imediatamente perceptível. Isso porque, em virtude de permanecerem no território do Estado de origem, o que os colocaria em posição aparentemente mais benéfica que os refugiados, os deslocados experimentam em verdade condição mais delicada: quando não são perseguidos pelo seu próprio governo, os deslocados internos são, muitas vezes, totalmente negligenciados por ele.<sup>8</sup>

No que toca aos deslocados nesta pesquisa analisados, mais de três anos após o desastre, ainda não se pode falar em reconstrução da vida e de sua reprodução.

A população deslocada ainda não foi realocada ou compensada. Muitas pessoas, especialmente mulheres, lutam para ser classificadas como afetados pelo desastre e, portanto, para ter acesso aos programas socioeconômicos desenvolvidos até o momento.

Além disso, o regulamento interno brasileiro ainda é incipiente quando trata de deslocamentos internos e reassentamentos involuntários, já que os atos legislativos são meramente pontuais e casuísticos.

Apesar da alta recorrência de catástrofes naturais e provocadas pelo homem, bem como do elevado número de pessoas por essa razão deslocadas no país – uma média de 357.000 pessoas por ano –, as estratégias integradas de prevenção, resposta e reconstrução ainda são escassas. De acordo com dados oficiais, até 2013, apenas 526 (9%) dos municípios brasileiros tinham um Plano Municipal de Redução de Riscos de desastres.<sup>9</sup>

Dada a falta de requisitos normativos internos a serem cumpridos em relação aos deslocados internos, as populações que tiveram seus distritos dizimados pela ruptura da barragem pouco podem exigir da empresa que operava a barragem ou mesmo das entidades

<sup>7</sup> United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons: Guiding Principles on Internal Displacement*, UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 11 de fevereiro de 1998.

<sup>8</sup> OLIVEIRA, E. C. A Proteção Jurídica Internacional dos deslocados Internos. **Revista do Instituto Brasileiro de Diretos Humanos**. 2004. p. 73-92.

<sup>9</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018.

do Estado. Seu poder de barganha torna-se praticamente nulo, o que os leva a contar com procedimentos de reassentamento estipulados nos termos determinados pela empresa e muitas vezes vistos como evidência de generosidade altruísta.

Frente ao problema de se perquirir e se analisar o real tratamento dispensado aos deslocados internos no Brasil, a partir de estudo de caso dos migrantes forçados gerados pelo desastre de Mariana, a tese apresenta o encadeamento próprio e de capítulos e ideias.

O primeiro capítulo traz à discussão o desastre socioambiental. Ora tratado como desastre de Mariana, ora como desastre da Samarco, os eventos que se desenvolveram a partir de uma certa tarde de novembro de 2015 são então divididos em três seções, com vistas a se explorarem, respectivamente, os fatos, as causas e as consequências sociais do desastre.

O segundo capítulo analisa especificamente a temática do deslocamento ou deslocação interna.

Trata-se de uma das várias formas de desenraizamento no mundo contemporâneo, cuja principal característica é que seus atores (ou vítimas), embora escapando de suas regiões de residência habitual, não cruzam uma fronteira internacional. Por tal razão, a responsabilidade primária e imediata pelos deslocados internos recai sobre o governo do Estado de origem. Nada obstante, em razão do fato de que, com alguma frequência, governos nacionais toleram e, não raro, chegam mesmo a causar o deslocamento, o sistema internacional – esmiuçado nesse capítulo – tem desenvolvido um panorama jurídico com vistas à proteção das vítimas desse tipo de desenraizamento.

Desse modo, o segundo capítulo da pesquisa enfrenta as diferenciações necessárias da categoria de direitos humanos ora em estudo para com categorias outras, porém com alguns pontos de toque; o panorama estatístico internacional sobre o tema (adianta-se que os números impressionam); as diversas tipologias reconhecidas pela doutrina; e o regramento normativo internacional aplicável à temática, a partir da análise dos já mencionados “Princípios Orientadores” e suas replicações.

O terceiro capítulo da pesquisa enfrenta a realidade brasileira dos deslocados. Inicia a análise ao buscar os dados estatísticos nacionais, para então explorar seu regramento (ou a ausência dele); perquire uma possível categorização própria nacional; evidencia o enquadramento de parte das vítimas do desastre como deslocados internos; e explora soluções casuísticas adotadas no caso Samarco, por meio de exame jurídico pormenorizado dos instrumentos de que se lançou mão no crime ambiental em comento.

O quarto e último capítulo da tese lança um olhar sobre a restituição, a compensação e o retorno, ao buscar soluções na direção de um novo pertencimento para as vítimas de



desenraizamento após o deslocamento interno. Assim, o capítulo trata de um dos consectários lógicos mais urgentes quando se pensa nos direitos dos deslocados: a questão da restituição de habitação e de propriedade.

O capítulo final indaga, no intento de encontrar respostas capazes de realmente devolver aos deslocados internos o pertencimento perdido, se a utilização de instrumentos do sistema internacional de direitos humanos pode ser a solução, frente à incapacidade local de resolução efetiva do problema, como se observou no desastre de Mariana.

Como um fenômeno rapidamente crescente, o deslocamento interno tem colocado uma pressão intensa sobre o direito internacional e sobre sua capacidade de adaptação às novas realidades e desafios. Assim, existe uma necessidade urgente de se avaliar o papel que o direito internacional e particularmente o direito internacional dos direitos humanos (DIDH) e o direito internacional humanitário (DIH) desempenham no desenvolvimento de um quadro legal aceitável de regras que regem essa área. A partir disso, fez sentido tratar-se da doutrina da responsabilidade de proteger e da eventual utilização da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos nesse capítulo.

Em sessão própria também no âmbito do último capítulo da tese, trata-se de um célebre caso de deslocamento interno no âmbito internacional – o já prolongado no tempo deslocamento advindo de conflitos armados na Colômbia.

A escolha por trazer à tona a realidade colombiana justifica-se em virtude desta estar presente na realidade latino americana, pela duração do conflito e pelas suas consequências, bem como pelos eventos mais recentes, a partir dos quais, após seis anos de negociações entre o governo e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o país finalmente chegou a um acordo de paz no final de 2016 para acabar com mais de 50 anos de conflito armado.

A seção final do corpo da tese reveste-se de um caráter propositivo, na medida em que se vislumbram parâmetros para a construção de uma normatividade brasileira específica relativa ao tema dos deslocados internos.

Assim, a questão que se impõe de modo preponderante ao cabo da pesquisa é sobre quais bases poderia se alicerçar um instrumento legislativo brasileiro que pretendesse moldar o comportamento do Estado, dos indivíduos e dos demais atores em se tratando do tema em questão, que abarcasse desde o reconhecimento da categoria como de sujeitos de direito até a previsão de direitos advindos desse reconhecimento.

A tese responde a tal questão ao propor a sustentação dessa novel legislação em três pilares, cujas escolhas são devidamente justificadas, a saber, 1) os Princípios Orientadores

relativos aos Deslocados Internos; 2) as diretrizes fixadas pelas vítimas do caso Samarco nos autos das ações n. 0400.17.004149.7 e 0400.15.004335-6, quanto à reparação do direito à moradia dos atingidos com o rompimento da Barragem de Fundão, em trâmite na 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais, da Comarca de Mariana/TJMG e 3) as leis colombianas n.º 387, de 1997, e n.º 1448, de 2011.

Importa revelar os caminhos metodológicos percorridos ao longo da tese, que apresenta características tanto de pesquisa exploratória quanto de pesquisa explicativa. Isso porque busca não apenas levantar informações sobre o objeto de estudo, ao mapear as condições de manifestação desse objeto, mas também registrar e analisar os fenômenos estudados.<sup>10</sup>

Uma larga parte da exploração do campo de estudos acadêmicos acerca do tema deu-se em período de estudos em Paris, França, na Universidade Paris V, após aprovação em processo seletivo de doutorado-sanduiche promovido pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), entre os meses de abril e julho de 2017.

O período destinado à pesquisa na Universidade de Paris V teve por escopo aperfeiçoar o método a ser utilizado para o exame dos dados coletados e o quadro teórico que compôs o referencial da tese. Para a correta compreensão do estado da arte do campo, acessaram-se os acervos da Biblioteca “Cujas” (vinculada à Universidade Paris I e II) e da Biblioteca Nacional Francesa.

Contribuiu também para essa compreensão a realização, ainda em 2017, de duas entrevistas na cidade de Genebra, Suíça – uma com “Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons” das Nações Unidas, Cecília Jimenez-Damary; outra com a então “Senior Strategic Advisor” do “Internal Displacement Monitoring Center (IDMC)”, Nadine Walicki.

Já no ano de 2019, ao se perceber a relevância da legislação colombiana no que toca ao tema dos deslocados internos, ficou evidente a necessidade de se aprofundar a investigação acadêmica acerca dos elementos considerados no processo de formulação dessas normas, assim como dos critérios adotados para a respectiva aplicação.

Nesse sentido, após regular processo seletivo com análise curricular e submissão a entrevista, esta pesquisadora foi recebida como Assistente de Pesquisa no Grupo de Acompanhamento Judicial e Legislativo, na Área da Justiça, da Consultoria para Direitos Humanos e Deslocamento – CODHES. Trata-se de uma organização não governamental que

---

<sup>10</sup> YIN, Robert K.. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 123.

desenvolve uma tarefa permanente de monitoramento da situação de deslocamento forçado, com o objetivo de contribuir para a efetivação dos direitos das pessoas afetadas pela crise humanitária colombiana desde 1992.

Durante o período como assistente de pesquisa, compreendido entre os meses de fevereiro e março do corrente ano, foi possível acompanhar o processo de monitoramento de iniciativas legislativas sobre questões relacionadas a conflitos armados, a direitos humanos, a reparação e a vítimas; apoiar o processo de análise dos efeitos de mudanças legislativas ou jurisprudenciais na população vítima de conflito; participar na preparação de relatórios que analisam progressos ou retrocessos no reconhecimento e na implementação de propostas legislativas ou de intervenções judiciais dos direitos das vítimas na Colômbia; e participar de reuniões em grupo.

Não se pode deixar de reconhecer que o que se pretende com essa tese é a vocalização das vítimas do desastre de Mariana e a potencialização de sua condição de sujeitos de direito, ao se lhes conferir visibilidade e categorização próprias, para que as violações contra elas perpetradas encontrem reposta jurídica aceitável.

Isso parece ser importante, especialmente quando se percebe a partir da realidade recente a triste vocação brasileira de replicação das tragédias.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>A barragem 1 da mina Córrego do Feijão em Brumadinho se rompeu no dia 25 de janeiro de 2019. Os rejeitos atingiram a área administrativa da Mineradora Vale, uma pousada e comunidades perto da mina. As causas da tragédia permanecem não esclarecidas. Até maio de 2019, 33 pessoas seguem desaparecidas, ao passo em que já foram identificados 237 corpos. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/05/07/interna\\_gerais,1051902/policia-registra-237-mortos-identificados-apos-tragedia-brumadinho.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/05/07/interna_gerais,1051902/policia-registra-237-mortos-identificados-apos-tragedia-brumadinho.shtml). Acesso em mai.2019.

Em 22 de março de 2019, a barragem da Vale em Barrão de Cocais, também em Minas Gerais, entrou em alerta máximo para o risco de rompimento. A mineradora afirmou que houve divergência de dados de instrumentos que monitoram a segurança do reservatório. A barragem Sul Superior é considerada a estrutura em estado mais crítico da mineradora com 6 milhões de metros cúbicos de rejeito de minério. Em caso de rompimento, a lama atingiria o Rio São João, que atravessa cinco bairros, inclusive a área urbana de Barão de Cocais. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/03/23/barragem-da-vale-em-barao-de-bocais-mg-entra-em-alerta-maximo.ghtml>. Acesso em mai.2019.

## **CAPÍTULO 1. O MAIOR DESASTRE AMBIENTAL DA HISTÓRIA DO BRASIL**

O primeiro capítulo desta tese tratará o maior desastre ambiental já experimentado no Brasil. Ora tratado como desastre de Mariana, ora como desastre da Samarco, os eventos que se desenvolveram a partir de uma certa tarde de novembro de 2015 são aqui divididos em três seções, com vistas a se explorarem, respectivamente, os fatos, as causas e consequências sociais do desastre.

### **SEÇÃO 1: FATOS**

Em 05 de novembro de 2015, por volta das 15:00 horas, houve o rompimento da barragem Fundão e o galgamento dos rejeitos de mineração sobre a barragem Santarém, ambas localizadas no Complexo Industrial de Germano, Município de Mariana/MG, e operadas pela Samarco Mineração S.A. O desastre ocorreu na Bacia do Rio Gualaxo do Norte, afluente do Rio do Carmo, este, afluente do Rio Doce.

A Samarco Mineração S.A. é uma mineradora controlada pela VALE S.A. e pela BHP Billiton Brasil LTDA. A mineradora trabalha com o beneficiamento de minério de ferro, que por fim é escoado para o Espírito Santo por meio de minerodutos.

Como resultado de falhas previsíveis – como será demonstrado ao longo deste Capítulo – em sua estrutura, o rompimento da Barragem de Fundão matou dezoito pessoas e deixou uma desaparecida, e permitiu o acesso imediato de pelo menos 34 milhões de metros cúbicos de lama em direção ao rio Doce até o mar capixaba; além disso, outros 16 milhões de metros cúbicos de lama continuaram escoando lentamente. No meio do caminho, os rejeitos deixaram mais de trezentas famílias desabrigadas e dezenas de cidades sem abastecimento de água por diversos dias.<sup>12</sup>

Parece certo dizer que uma abordagem necessária a se fazer acerca do desastre ambiental de Mariana é desconstruir sua denominação, como alerta Kokke.<sup>13</sup> O desastre não foi em Mariana. Quando se fala do desastre ambiental de Mariana, na verdade, está-se a dizer:

---

<sup>12</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016.

<sup>13</sup> KOKKE, Marcelo. O Desastre de Mariana: Vulnerabilidades Jurídicas e Sociais. In: Liliana Lyra Jubilut; Érika Pires Ramos; Carolina de Abreu Batista Claro; Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville. (Org.). Refugiados ambientais. 1ed.Boa Vista - RR: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018, v. 1, p. 779-819.

o desastre ambiental que começou em Mariana e repercutiu no Estado de Minas Gerais, no Estado do Espírito Santo e em certa medida em outros Estados brasileiros.

Os danos ambientais foram de tal monta que o evento se tornou o maior desastre ambiental da história do Brasil e o maior do mundo envolvendo barragens de rejeitos de mineração<sup>14</sup>, uma vez que foram destruídas grandes extensões de matas ciliares e diversas nascentes foram soterradas. Ademais, o oceano Atlântico, a partir do município de Regência, no Espírito Santo, foi poluído pela lama, e muitos animais morreram ou foram vistos agonizando nas margens do Rio Doce, assim como toneladas de peixes mortos foram recolhidos na região afetada.

No que toca aos danos ambientais ocasionados, é importante ter em mente que o cenário dos danos se modifica diariamente. Até o presente momento, é impossível realizar a mensuração e caracterização completa dos danos ambientais, pois estes sequer se consolidaram.<sup>15</sup>

O desastre gerou o descarte de 55 a 62 milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos de minério de ferro diretamente na bacia do rio Doce. O volume de rejeito liberado pela Barragem de Fundão configura a maior explosão de barragens de rejeitos na História moderna; supera a magnitude dos dois maiores incidentes anteriores, nas Filipinas em 1982 (28 milhões de m<sup>3</sup>) e 1992 (32,2 milhões m<sup>3</sup>).<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> A expressão “maior desastre ambiental da história do Brasil e o maior do mundo envolvendo barragens de rejeitos de mineração” tem constado de diversos documentos que tratam do desastre; entre eles, tem-se a Carta do Rio Doce, elaborada a partir da realização do Seminário de Balanço de dois anos de rompimento da barragem do Fundão, na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES):

*“Nós, reunidos no Seminário Balanço de 2 anos do Rompimento da Barragem de Fundão/MG, ocorrido durante os dias 6 e 7 de novembro, na UFES, em Vitória, ES, apresentamos esta carta com o objetivo de visibilizar as discussões realizadas ao longo do evento, apresentando reivindicações e repúdios acerca das ações que vêm sendo produzidas durante os 2 anos de desastre.*

*Cumprir notar a relevância dos debates ocorridos durante o evento conforme relatório anexo. Desta forma, considerando que:*

*1. passados dois anos do **maior desastre ambiental do Brasil e o maior do mundo envolvendo barragens de rejeitos de mineração**, as políticas de reparação e compensação não têm representado a responsabilização das empresas, tanto pelos fatos ocorridos em novembro de 2015, como por todas as violações aos direitos humanos que foram decorrentes dele e que continuam a se reproduzir (...);*

*Os participantes do Seminário Balanço de 2 anos do rompimento da barragem de Fundão/MG propõem:*

*1. a observância plena do interesse público, levando em consideração não só aspectos econômicos, mas sobretudo a pluralidade de valores e de formas de viver, com primazia dos Direitos Humanos...* (grifos não constantes do original). Disponível em: <http://www.global.org.br/blog/carta-do-rio-doce-2-anos-do-rompimento-da-barragem-de-fundao/>. Acesso em out.2018.

<sup>15</sup> Cf.: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2018/10/15/pesquisadores-de-24-universidades-estudam-impactos-da-lama-da-samarco.ghtml>. Acesso em out.2018.

<sup>16</sup> FERNANDES, Geraldo Wilson, GOULART, Fernando F., RANIERI, Bernardo D., COELHO, Marcel S., DALES, Kirsten, BOESCHE Nina, BUSTAMANTE Mercedes, CARVALHO Felipe A., CARVALHO, Daniel C., DIRZO, Rodolfo, FERNANDES, Stephannie, GALETTI Pedro M., MILLAN Virginia E. Garcia, MIELKE Christian, RAMIREZ Jorge L., NEVES Ana, ROGASS Christian, RIBEIRO Sérgio P., SCARIOT Aldicir, SOARES-FILHO, Britaldo. Deep into the mud: ecological and socio-economic impacts of the dam

O desastre representa atualmente a maior distância percorrida por rejeitos em um evento de falha na barragem na América do Sul (recorde anterior de cerca de 300 km na Bolívia em 1996). Em decorrência da ação das correntes oceânicas no Atlântico, sedimentos finos suspensos espalharam-se por *habitats* marinhos da costa brasileira. Consequências em escalas espaciais mais amplas, incluindo águas internacionais através do movimento transfronteiriço de sedimentos suspensos, permanecem em grande parte desconhecidas.<sup>17</sup>

Em se tratando dos recursos hídricos, a ruptura da barragem causou a destruição completa do córrego Santarém, decorrente do fluxo de material da barragem arrastado por seu escoamento. No percurso entre a barragem em Mariana e a foz no Rio Doce, a lama extravasou o leito dos rios e causou a destruição de edificações, pontes, vias e demais equipamentos urbanos. A onda de rejeitos afetou também a vegetação marginal e gerou forte erosão nos trechos mais estreitos.

Houve, ainda, o assoreamento dos Rios Gualaxo do Norte, Carmo e parte do Rio Doce até a barragem de Candonga, no primeiro momento de impacto da lama.<sup>18</sup> O material sedimentado nas margens dos rios acarretou problemas de abastecimento de água, tanto para fins de produção, quanto para consumo humano e animal.

O rio Doce, que compõe uma das principais bacias hidrográficas do país, foi profundamente afetado pela onda de lama oriunda daquela estrutura. Após o rompimento da barragem, a onda de lama galgou a barragem de Santarém, soterrou o distrito de Bento Rodrigues e continuou o seu caminho até atingir o Rio Gualaxo do Norte, Rio Carmo e, por fim, o Rio Doce.

O Relatório Técnico no 01/2015, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais, aponta os seguintes impactos no Rio Doce no trecho que atravessa o Parque Estadual Sete Salões:

*i) acentuação do processo de assoreamento do Rio Doce, o que compromete o substrato do rio e seu ambiente bentônico, que pela presença desta camada inerte pode impedir o uso e reprodução de peixes e anfíbios. Além de agravar a situação de enchentes e*

---

breach in Mariana, Brazil, *Natureza & Conservação*, Volume 14, Issue 2, 2016, Pages 35-45, ISSN 1679-0073, <https://doi.org/10.1016/j.ncon.2016.10.003>.

<sup>17</sup> FERNANDES, Geraldo Wilson, GOULART, Fernando F., RANIERI, Bernardo D., COELHO, Marcel S., DALES, Kirsten, BOESCHE Nina, BUSTAMANTE Mercedes, CARVALHO Felipe A., CARVALHO, Daniel C., DIRZO, Rodolfo, FERNANDES, Stephannie, GALETTI Pedro M., MILLAN Virginia E. Garcia, MIELKE Christian, RAMIREZ Jorge L., NEVES Ana, ROGASS Christian, RIBEIRO Sérgio P., SCARIOT Aldicir, SOARES-FILHO, Britaldo. Deep into the mud: ecological and socio-economic impacts of the dam breach in Mariana, Brazil, *Natureza & Conservação*, Volume 14, Issue 2, 2016, Pages 35-45, ISSN 1679-0073, <https://doi.org/10.1016/j.ncon.2016.10.003>.

<sup>18</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016.

*inundações que são um problema recorrente na região; ii) acúmulo de rejeitos de minério de ferro e danificação na vegetação de preservação permanente, o que pode provocar impactos diretos na floração e propagação das espécies; iii) alteração nas condições estéticas do meio, a degradação da paisagem do Rio Doce que está diretamente ligada a identidade da unidade de conservação.*<sup>19</sup>

Ao atingir a região marinha frontal, os rejeitos estenderam-se pelo litoral de Linhares e Aracruz e por centenas de quilômetros no mar, em diferentes composições, densidades e profundidades.

Em 27 de janeiro de 2016, houve registro de novo deslizamento de rejeitos de mineração a partir de grande erosão no Dique Sela, estrutura que liga a barragem Germano à barragem Fundão. Com esse novo evento, segundo quantitativo avaliado em relatório encaminhado pela SAMARCO, aproximadamente 960.000 metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro vazaram pelo vale, chegaram à foz do Rio Doce e ao mar territorial<sup>20</sup>, de modo a se atribuir ao desastre a denominação de Chernobyl brasileiro.<sup>21</sup>

O Parecer Técnico do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)<sup>22</sup> sobre os Resultados Obtidos das Coletas de Amostras da Água na Região da Foz do Rio Doce aponta que estuários como o do Rio Doce são um tipo único de ecossistema, altamente sensível e sujeito a flutuações de marés, salinidade, temperatura e diversos outros fatores. Ainda, na região, inicia-se o chamado “Banco dos Abrolhos”, de significativa relevância para o meio ambiente natural em razão da diversidade de espécies marinhas que ali habitam ou fazem rota.<sup>23</sup>

O litoral norte do Espírito Santo, onde se localiza a foz do Rio Doce, faz parte de área prioritária para o ecossistema e constitui uma das mais importantes regiões de desovas de tartarugas marinhas no Brasil.

Há importantes Unidades de Conservação Federais na área direta de impactos negativos do rompimento da barragem de rejeitos de mineração, em virtude de sua

<sup>19</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016. Faz-se referência, nesse trecho, ao **Documento de n. 13** juntado aos autos.

<sup>20</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016. Faz-se referência, nesse trecho, ao **Documento de n. 17** juntado aos autos.

<sup>21</sup> COCO, Giuseppe. « La catastrophe du *rio Doce*, le Tchernobyl brésilien », *Multitudes* 2016/1 (nº 62), p. 5-13. DOI 10.3917/mult.062.0005

<sup>22</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016. Faz-se referência, nesse trecho, ao **Documento de n. 21** juntado aos autos.

<sup>23</sup> GARCIA, L. C., RIBEIRO, D. B., Oliveira Roque, F., OCHOA-QUINTERO, J. M. and LAURANCE, W. F. (2017), Brazil's worst mining disaster: Corporations must be compelled to pay the actual environmental costs. *Ecol Appl*, 27: 5-9. doi:10.1002/eap.1461.

proximidade com a foz: Reserva Biológica de Comboios, Área de Proteção Ambiental Costa das Algas, Refúgio de Vida Silvestre de Santa Cruz e Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.

No que diz respeito aos danos concernentes à flora, vale lembrar que 98% (83.400 km<sup>2</sup>) da Bacia do Rio Doce se encontram inseridos, predominantemente, no Bioma Mata Atlântica, um dos 34 hotspots do mundo para conservação da biodiversidade devido a altos níveis de endemismo e alteração antropogênica.<sup>24</sup>

O fluxo de rejeitos enterrou os habitats aquáticos e ripários do viveiro, eliminando a maior parte da capacidade regenerativa dos ecossistemas aquáticos e terrestres. A perda de “memória ecológica” sob a camada espessa de rejeitos pode estender o tempo de recuperação da estrutura biofísica, da função ecológica e da biodiversidade na área afetada de décadas para quase um século. Devido aos tempos de permanência prolongada de metais pesados liberados durante as explosões de barragens, a regeneração natural da planície pode ser retardada ou impedida inteiramente, dependendo da extensão e magnitude da contaminação.<sup>25</sup>

No mencionado Bioma, de acordo com Nota Técnica do Centro de Sensoriamento Remoto do IBAMA, 1.469,16 hectares foram atingidos pelos rejeitos de minério, incluindo áreas de preservação permanente (APPs).<sup>26</sup>

Com os danos causados à vegetação e às APPs pelo rompimento da barragem de rejeitos, operou-se o favorecimento da erosão do solo, o prejuízo à regularidade dos fluxos hídricos e o aumento do assoreamento dos cursos de água, o que inevitavelmente afeta todo o ciclo da bacia hidrológica e a manutenção da biodiversidade local.

No que diz respeito à fauna, o já mencionado Laudo Técnico Preliminar elaborado pelo IBAMA, em 26 de novembro de 2015, constata ser indiscutível a existência de sérios

---

<sup>24</sup> FERNANDES, Geraldo Wilson, GOULART, Fernando F., RANIERI, Bernardo D., COELHO, Marcel S., DALES, Kirsten, BOESCHE Nina, BUSTAMANTE Mercedes, CARVALHO Felipe A., CARVALHO, Daniel C., DIRZO, Rodolfo, FERNANDES, Stephannie, GALETTI Pedro M., MILLAN Virginia E. Garcia, MIELKE Christian, RAMIREZ Jorge L., NEVES Ana, ROGASS Christian, RIBEIRO Sérgio P., SCARIOT Aldicir, SOARES-FILHO, Britaldo. Deep into the mud: ecological and socio-economic impacts of the dam breach in Mariana, Brazil, *Natureza & Conservação*, Volume 14, Issue 2, 2016, Pages 35-45, ISSN 1679-0073, <https://doi.org/10.1016/j.ncon.2016.10.003>.

<sup>25</sup> FERNANDES, Geraldo Wilson, GOULART, Fernando F., RANIERI, Bernardo D., COELHO, Marcel S., DALES, Kirsten, BOESCHE Nina, BUSTAMANTE Mercedes, CARVALHO Felipe A., CARVALHO, Daniel C., DIRZO, Rodolfo, FERNANDES, Stephannie, GALETTI Pedro M., MILLAN Virginia E. Garcia, MIELKE Christian, RAMIREZ Jorge L., NEVES Ana, ROGASS Christian, RIBEIRO Sérgio P., SCARIOT Aldicir, SOARES-FILHO, Britaldo. Deep into the mud: ecological and socio-economic impacts of the dam breach in Mariana, Brazil, *Natureza & Conservação*, Volume 14, Issue 2, 2016, Pages 35-45, ISSN 1679-0073, <https://doi.org/10.1016/j.ncon.2016.10.003>.

<sup>26</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016. Faz-se referência, nesse trecho, ao **Documento de n. 29** juntado aos autos.



impactos sobre as espécies nativas da fauna brasileira na área atingida pelo rompimento da barragem de Fundão.<sup>27</sup>

Embora inexistam informações exatas da biota local no momento imediatamente anterior à tragédia, é inconteste que a lama de rejeitos desprendida da barragem trouxe danos à mastofauna, à herpetofauna e à avifauna.

Segundo o IBAMA, a capacidade de locomoção dos animais, bem como a capacidade de se adaptarem aos ambientes adjacentes são essenciais para a mensuração do impacto. Após o desastre, animais domésticos e silvestres foram flagrados com dificuldades de acessar o curso d'água para dessedentação, em razão da grande quantidade de rejeitos depositados nas margens.<sup>28</sup>

Reportando-se à Nota Técnica no 24/2015, elaborada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO, o aludido Laudo Preliminar do IBAMA elencou os principais impactos sobre os peixes: 1) fragmentação e destruição de habitats; 2) contaminação da água com lama de rejeitos; 3) assoreamento do leito dos rios; 4) soterramento das lagoas e nascentes adjacentes ao leito dos rios; 5) destruição da vegetação ripária e aquática; 6) interrupção da conexão com tributários e lagoas marginais; 7) alteração do fluxo hídrico; 8) impacto sobre estuários e manguezais na foz do rio doce; 9) destruição de áreas de reprodução de peixes; 10) destruição de áreas “berçários” de reposição da ictiofauna (áreas de alimentação de larvas e juvenis); 11) alteração e empobrecimento da cadeia trófica em toda a extensão do dano; 12) interrupção do fluxo gênico de espécies entre corpos d'água; 13) perda de espécies com especificidade de habitat (corredeiras, locas, poços e remansos); 14) mortandade de espécimes em toda a cadeia trófica; 15) piora no estado de conservação de espécies já listadas como ameaçadas e ingresso de novas espécies no rol de ameaçadas; 16) comprometimento da estrutura e função dos ecossistemas e 17) comprometimento do estoque pesqueiro.<sup>29</sup>

Outro fator apontado pelo IBAMA como agravante dos danos provocados à ictiofauna é que o desastre ocorreu no período de reprodução dos peixes e crustáceos, situação

---

<sup>27</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016. Faz-se referência, nesse trecho, ao **Documento de n. 7** juntado aos autos.

<sup>28</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016. Faz-se referência, nesse trecho, ao **Documento de n. 7** juntado aos autos.

<sup>29</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016. Faz-se referência, nesse trecho, ao **Documento de n. 7** juntado aos autos.

confirmada pelas necropsias realizadas em espécies coletadas no Rio Doce, em que se constatou que diversos peixes e camarões de água doce estavam prontos para desova.

Afora a mortandade de organismos aquáticos, o quadro demonstrado indica que as alterações físico-químicas provocadas pela lama impactaram toda a cadeia trófica, afetando desde anfíbios e répteis, até mamíferos que dependem direta e indiretamente das águas do Rio Doce.

Assim, para além da mortalidade instantânea dos organismos aquáticos, o desastre abalou os processos ecológicos responsáveis por produzir e sustentar a diversidade do Rio Doce.

Em se tratando do patrimônio histórico-cultural, paisagístico e arqueológico, os danos também foram significativos. A título exemplificativo, vale mencionar que foram identificados danos à Capela de São Bento, localizada no subdistrito de Bento Rodrigues (Mariana/MG), à Capela de Santo Antônio, localizada no subdistrito de Paracatu de Baixo (Mariana/MG) e à Capela de Nossa Senhora da Conceição, situada no distrito de Gesteira (Barra Longa/MG).

O Relatório de Inspeção Arqueológica<sup>30</sup> aponta ainda que houve impacto no entorno da Capela de São Bento, pois foram destruídos o muro antigo que delimitava o cemitério localizado em uma das fachadas laterais da capela e um trecho da Estrada Real.

Os impactos físicos da ruptura da barragem de Fundão e o depósito dos sedimentos decorrentes dos rejeitos da produção de minério ocasionaram a degradação e a modificação da paisagem diretamente afetada.

Ainda, a Organização das Nações Unidas enquadrou o desastre como um evento violador dos direitos humanos.<sup>31</sup> Contabilizados os mortos, feridos, enfermos, desabrigados, desalojados e outros afetados dos municípios de Aimorés, Belo Oriente, Bugre, Caratinga, Conselheiro Pena, Galileia, Governador Valadares, Ipaba e Resplendor – municípios que indicaram algum tipo de dano humano – somam-se mais de 311 mil atingidos na escala macrorregional, apenas em Minas Gerais. Vale lembrar que 3,2 milhões de pessoas é o número estimado de habitantes da bacia do Rio Doce, principal afetada pelo desastre socioambiental.

---

<sup>30</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016. Faz-se referência, nesse trecho, ao **Documento de n. 36** juntado aos autos.

<sup>31</sup> Brasil. Conselho nacional dos direitos humanos – CNDH. **Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o vale do rio doce**. Maio 2017.

Caso fossem divididas individualmente as mais de 80 milhões de toneladas de lama que eclodiram sobre a bacia do rio Doce<sup>32</sup>, cada brasileiro, receberia aproximadamente 450 quilos de rejeitos da mineração, que foram absorvidas apenas pela população de Bento Rodrigues e demais cidades entre Minas Gerais e Espírito Santo.

No tópico seguinte, as possíveis causas do desastre serão exploradas.

## **SEÇÃO 2: POSSÍVEIS CAUSAS DO DESASTRE**

Adentrando-se a análise das possíveis causas do desastre, importa esclarecer o que são as barragens de rejeitos. Na exploração de minério de ferro, após a extração das rochas com a utilização de escavadeiras ou explosivos, é preciso fazer uma espécie de limpeza para separar o ferro da terra e de outros minérios sem valor econômico.

A formação das rochas onde está o Complexo Minerário de Germano contribui para que uma maior quantidade de rejeitos seja gerada, uma vez que as rochas da Serra do Caraça têm uma composição mais baixa de minério de ferro: cerca de 35 a 42% de variação na sua composição.<sup>33</sup> Para esse tipo de rocha ser aproveitável economicamente, elas passam por um processo de beneficiamento. Depois dessa etapa, restam materiais que não são comercializados e não podem ser jogados no meio ambiente. É para guardar esses materiais que existem as barragens de rejeitos.

### **2.1 Dimensão econômica: a relação entre o valor da commodities e o desastre**

A Samarco Mineração S.A. (Samarco) foi constituída pela Samitri (51%) e pela Marcona Internacional (49%) em 1973, e iniciou suas operações de extração de minério de ferro, transporte dutoviário, pelotização e transporte transoceânico em 1977. A empresa introduziu a tecnologia de concentração de itabiritos por flotação no país, e tornou-se a primeira a exportar pelotas. Em 1984, o grupo anglo-australiano BHP Billiton adquiriu a Utah Internacional, controladora da Marcona International, no esteio de recordes de produção e

---

<sup>32</sup> ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

<sup>33</sup> BRASIL, Luana Melody Vasconcelos; CORRÊA, Victor Pires Ferreira. Livro-reportagem - Rejeitos: vidas marcadas pela lama. 1. ed. – Brasília: FAC-UnB, 2017. 125 p. : il. ; 26 cm.

venda da Samarco. Já em 1986, a empresa iniciava a distribuição de dividendos aos seus acionistas.<sup>34</sup>

Desde a década de 1990, a empresa passou por sucessivas etapas de expansão. A primeira, entre 1994 e 1997, duplicou sua capacidade produtiva, e deu origem à capacidade de geração hidrelétrica (com as UHEs de Muniz Freire e Guilman). Já em 1998, suas exportações atingiram o mercado chinês e, em 2000, a aquisição da Samitri pela Vale S.A. deu origem à reestruturação societária e operacional mais importante da empresa, com sua redefinição como uma *joint venture* 50-50 e a criação de escritórios de vendas em Belo Horizonte, Amsterdã (Holanda) e Hong Kong.

O segundo programa de expansão, completado em 2008, já no contexto do *boom* das *commodities*, ampliou sua capacidade de produção em cerca de 54%, e consumiu R\$ 3,1 bilhões em investimentos (Samarco Mineração, 2008). Em 2014, a terceira e mais recente fase de expansão (P4P) ampliou a capacidade da Samarco em torno de 37% (C. Pimenta, 2014, p. 4), já em um cenário de preços deprimidos do minério de ferro e *commodities* derivadas, e de maior endividamento da empresa.

O rompimento da barragem do Fundão marca, no Brasil, o fim do megaciclo das *commodities* que ocorreu durante a primeira década dos anos 2000. Este megaciclo pode ser associado ao período entre 2003 e 2013, quando as importações globais de minérios saltaram de US\$ 38 bilhões para US\$ 277 bilhões (um aumento de 630%). O atendimento a essa demanda por minérios recaiu, porém, sobre poucos. Em 2013, apenas cinco países foram responsáveis por dois terços das exportações globais de minérios, com destaque para o Brasil, que ocupou o segundo lugar, e respondeu por 14,3% das exportações de minério no mundo. No mesmo período, a participação dos minérios na exportação do país passou de 5,0% para 14,5%, e o minério de ferro correspondeu a 92,6% desse total.<sup>35</sup>

Entretanto, o mercado de minério em geral, e do minério de ferro em particular, é caracterizado por um caráter cíclico.<sup>36</sup> Saindo de um patamar de US\$ 32 (jan./2003), o preço

---

<sup>34</sup> ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

<sup>35</sup> ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

<sup>36</sup> Parece existir uma relação estrutural entre eventos de rompimento de barragens de rejeitos e os ciclos econômicos da mineração. Há indícios de que existe um aumento do risco de rompimento de barragens no novo ciclo pós-*boom* do preço dos minérios. Na análise dos últimos 45 anos (1965- 2009), observa-se forte correlação entre o ciclo de pós-*boom* (fase de desvalorização dos preços dos minérios após ciclo de valorização) e o aumento do número de rompimento de barragem. Segundo os autores, entre as causas para esse comportamento estão a existência de preços mais elevados (aumentando-se o endividamento das empresas), bem como a dependência de técnicos menos experientes ou sobrecarga dos mais experientes (comprometendo-se a qualidade dos projetos ou a execução das obras). Esse cenário indica, portanto, que

da tonelada do minério de ferro chegou a um pico de US\$ 196 (abr./2008) e, a partir de 2011, iniciou uma tendência de queda, chegando a US\$ 53 (out./2015).<sup>37</sup>

Não se pode deixar de perceber o fato de o desastre ocorrer no momento em que os preços estão caindo, o que significa dizer que os rendimentos relacionados à mineração estavam mais baixos. Ante a natural pressão dos acionistas por resultados, as mineradoras passaram a se reestruturar para reduzir sua própria dívida e seus custos operacionais, o que gerou reflexos diretos tanto na segurança das barragens quanto das operações de modo geral.

## 2.2 Dimensão institucional: a atuação falha dos entes e órgãos fiscalizatórios

Para se adentrar ao tema dos possíveis caminhos que levaram ao desastre, faz-se necessária também uma análise acerca da atuação dos órgãos e entes governamentais-no caso previamente ao evento.

Em Minas Gerais, o órgão responsável pela política e pelo licenciamento ambientais é o Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM), que tem por finalidade deliberar sobre diretrizes, políticas, normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional.

O COPAM integra a estrutura da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), que tem como órgãos executivos a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF). O COPAM e a SEMAD são apoiadas, técnica e administrativamente, por suas respectivas Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SUPRAMs).

No caso específico da Samarco, pode ser identificada uma atuação insuficiente de controle dos órgãos ambientais. Além disso, os baixos valores relativos às punições impostas à empresa não chegaram a servir de estímulo para a mudança de suas práticas e, mesmo assim, ainda havia uma grande relutância da empresa em pagar as multas aplicadas. Entre

---

falhas de barragens podem continuar a acontecer. Vale lembrar que, desde 1986 foram registrados, apenas no estado de Minas Gerais, sete casos de rompimento de barragens de rejeito (DAVIES, M., & MARTIN, T. (2009). *Mining Market Cycles and Tailings Dam Incidents*. In: 13th International Conference on Tailings and Mine Waste, Banff, AB. Disponível em: <http://www.infomine.com/publications/docs/Davies2009.pdf>. Acesso em nov.2018).

<sup>37</sup> World Bank. (2015). *Commodity Markets*. Acessado em: nov.2015, Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>.

1996 e 2015 (até antes do rompimento da barragem), a Samarco acumulou cerca de 18 autuações por motivos ambientais.<sup>38</sup>

Por exemplo, em 2002, a mineradora foi autuada por assorear o córrego dos Macacos por conta da erosão das vias internas, irregularidade recorrente, para a qual já havia sido assinalada necessidade de correção pela FEAM. Em 2004, a empresa foi autuada por operar a barragem do Santarém e a transportadora de correia de longa distância sem a devida renovação de licença de operação, sendo multada em R\$ 7,4 mil, posteriormente reduzida para R\$ 3,7 mil. Em 2005, a empresa foi novamente autuada após a constatação de águas com elevada turbidez nos extravasores de suas barragens e multada em R\$ 42,5 mil. Na mesma ocasião, recebeu outra multa, no valor de R\$ 21,2 mil, por elevada emissão de particulados. Em janeiro do mesmo ano, a empresa foi multada por vazamento na barragem do Germano, embora a multa nunca tenha sido expedida; após cinco anos, o crime prescreveu e o processo foi arquivado.<sup>39</sup>

Os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores ou geradores de grandes impactos podem ser definidos, criticamente, como uma etapa processual que visa a garantir a obtenção das licenças previstas na legislação por parte das empresas. Nada obstante, o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton ilustra como as práticas corporativas e as opções técnicas de mineradoras em operação no Brasil têm sido pouco orientadas pelas agências estatais encarregadas de sua regulação pública.

A barragem do Fundão é mais uma das infraestruturas necessárias para o funcionamento do complexo minerador da Samarco e deve ser compreendida no contexto de expansão da exploração mineral por parte da empresa durante os períodos de *boom* (2002-2011) e pós-*boom* das *commodities* (desde 2012). O período de cada etapa do licenciamento da barragem até o rompimento indica a estratégia da empresa frente à conjuntura do preço do minério de ferro.

A abertura do processo de licenciamento ambiental referente à barragem do Fundão deu-se em 2005, com a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), analisado pela FEA. A apresentação do estudo ocorreu no início do processo de elevação do preço do minério de ferro e estava associada à estratégia de

---

<sup>38</sup> ZHOURI, A. (org); OLIVEIRA, R. et all. Mineração: violências e resistências [livro eletrônico]: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. 1.ed.— Marabá, PA : Editorial iGuana; ABA, 2018. 711 kb ; e-PUB.

<sup>39</sup> ZHOURI, A. (org); OLIVEIRA, R. et all. Mineração: violências e resistências [livro eletrônico]: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. 1.ed.— Marabá, PA : Editorial iGuana; ABA, 2018. 711 kb ; e-PUB.

expansão da extração pela Samarco, com o projeto P3P.<sup>40</sup> A barragem do Fundão era a mais nova das três barragens de rejeito na área de exploração da Samarco em Mariana.

Em 2007, as licenças prévias e de instalação foram concedidas. No ano seguinte, o preço do minério de ferro alcançava o primeiro pico, simultaneamente à concessão da licença de operação, com consequente liberação para funcionamento da infraestrutura, possibilitada a expansão de economias de escala. Em 2011, ano de novo pico de preço após a crise de 2008, a mineradora entrou com pedido de renovação da licença de operação, que foi imediatamente concedido, validada a licença até 2013. A licença estava associada a novos projetos de expansão.

Em 2012 e 2013, novos estudos apresentados<sup>41</sup> ao órgão ambiental mineiro alegavam a saturação precoce da barragem do Fundão. Com intuito de elevar ainda mais a escala de produção, em 2012, a Samarco apresentou um novo EIA visando a promover a otimização da barragem do Fundão. Um novo EIA-RIMA foi apresentado em 2013 com vistas ao alteamento e à unificação entre as barragens do Germano e do Fundão, para formação de uma megabarragem.

Tal unificação representaria a ampliação do volume extraído, com custo mais baixo, de modo mais rápido e eficiente que a construção de uma nova barragem em outro vale próximo, apesar de potencialmente mais perigosa e destruidora. Essa orientação estratégica voltada à redução de custos de implantação, independentemente dos riscos associados, condiz com o início da retração dos preços na fase pós-*boom*.<sup>42</sup>

Também em 2013, a Samarco solicitou a renovação da licença de operação do Fundão, que não havia sido aprovada até o dia do rompimento da barragem. Em 2014, foram emitidas conjuntamente as licenças prévia e de instalação para o projeto de otimização da barragem e, em junho de 2015, as mesmas licenças também foram emitidas simultaneamente para o alteamento e unificação das barragens do Germano e do Fundão.

Uma das exigências da legislação ambiental brasileira é a apresentação e a avaliação de alternativas locais do projeto quando da realização do EIA. As alternativas propostas no EIA da barragem do Fundão comparavam o vale do córrego Fundão com os vales dos

---

<sup>40</sup> ZHOURI, A. (org); OLIVEIRA, R. et all. Mineração: violências e resistências [livro eletrônico]: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. 1.ed.— Marabá, PA : Editorial iGuana; ABA, 2018. 711 kb ; e-PUB.

<sup>41</sup> ZHOURI, A. (org); OLIVEIRA, R. et all. Mineração: violências e resistências [livro eletrônico]: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. 1.ed.— Marabá, PA : Editorial iGuana; ABA, 2018. 711 kb ; e-PUB.

<sup>42</sup> ZHOURI, A. (org); OLIVEIRA, R. et all. Mineração: violências e resistências [livro eletrônico]: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. 1.ed.— Marabá, PA : Editorial iGuana; ABA, 2018. 711 kb ; e-PUB.

córregos Natividade e Brumado, todos próximos à extinta mina do Germano. A barragem do Fundão era a única opção, entre as três alternativas, que produziria impactos e efeito cumulativo diretos sobre as barragens do Germano (ao lado) e Santarém (a jusante), essa última onde se recuperava água para o processo de concentração.

Além disso, as outras duas alternativas a Fundão encontravam-se em microbacias diferentes, que não drenavam em convergência cumulativa em direção à comunidade de Bento Rodrigues. Ou seja, caso outra alternativa locacional fosse escolhida na época, a comunidade de Bento Rodrigues estaria menos ameaçada pelo rompimento das barragens da Samarco. Se a barragem tivesse sido construída em qualquer um dos outros dois vales, possivelmente os impactos e as perdas causadas pelo rompimento teriam sido evitados ou seriam menores.<sup>43</sup>

A FEAM é o órgão responsável pela publicação do chamado Inventário de Barragens do Estado de Minas Gerais. No caso das barragens de rejeitos de mineração, a fiscalização ocorre de maneira complementar ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), órgão federal responsável pela fiscalização da implantação dos Planos de Segurança das barragens de mineração. Tal inventário lista barragens de empreendimentos minerais ou industriais construídas para a contenção de resíduos e rejeitos ou para o armazenamento de água. Para a realização desse inventário, a FEAM leva em consideração principalmente os dados fornecidos pelas firmas, que são complementados, em alguns casos, com auditorias *in loco*.

Os resultados das auditorias definem três condições para as barragens. Existem aquelas em que o auditor “garante que as mesmas estão estáveis tanto do ponto de vista da estabilidade física do maciço quanto da estabilidade hidráulica”. Ao mesmo tempo, há aquelas em que “não há conclusão sobre a viabilidade” porque o auditor não teve acesso às informações necessárias para verificar a segurança da barragem em questão. Por fim, existem ainda aquelas em que a estabilidade não está garantida, ou seja, o auditor teve acesso a dados técnicos e não garante que a barragem esteja segura.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> ZHOURI, A. (org); OLIVEIRA, R. et all. Mineração: violências e resistências [livro eletrônico]: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. 1.ed.— Marabá, PA : Editorial iGuana; ABA, 2018. 711 kb ; e-PUB.

<sup>44</sup> FEAM. (2014). Lista de Barragens 2014. *Fundação Estadual de Meio Ambiente*. Acessado em: 01 Mar 2017, Disponível em: [http://www.feam.br/images/stories/2015/DECLARACOES\\_AMBIENTAIS/GESTAO\\_DE\\_BARRAGENS/lista%20de%20barra-gens\\_2014\\_publicao.xls](http://www.feam.br/images/stories/2015/DECLARACOES_AMBIENTAIS/GESTAO_DE_BARRAGENS/lista%20de%20barra-gens_2014_publicao.xls).



Na lista de 2014, as três barragens da Samarco em Mariana (Fundão, Germano e Santarém) tiveram sua estabilidade garantida pelo auditor.<sup>45</sup> A mesma condição de estabilidade foi atribuída à barragem da Herculano Mineração em 2013, que se rompeu, em 2014, e provocou três mortes em Itabirito, Minas Gerais.

Dessa forma, demonstra-se que o sistema implantado para monitoramento de barragens em Minas Gerais não necessariamente é capaz de garantir a efetiva segurança das barragens.

No que diz respeito ao sistema de monitoramento e segurança levado a cabo pela empresa, alguns fatos chamam particularmente a atenção. A mineradora não havia disponibilizado sequer a implantação de um sistema de alarme sonoro capaz de alertar a população da tragédia, bem como não dispunha de um corpo de pessoas treinadas para assessorar a comunidade em casos de emergência.

O procedimento referente à necessidade de se ter um aviso sonoro para alertar os moradores sobre eventual rompimento da barragem, que deveria constar no Plano de ações de emergências da mineradora Samarco, era desconhecido pela Prefeitura de Mariana, pelo DNPM e pelo governo de Minas Gerais.<sup>46</sup>

As sirenes para avisar sobre o risco de um novo rompimento foram instaladas em Bento Rodrigues, a primeira comunidade atingida pelos rejeitos, depois do desastre.

Sem um plano de emergência efetivo, a população de Bento Rodrigues se organizou de forma autônoma para se deslocar em direção a um local seguro. Em um primeiro momento, as famílias foram encaminhadas para o ginásio de Mariana e, após a intervenção do Ministério Público, que considerou o espaço inadequado para as famílias, alocadas em hotéis pela empresa.<sup>47</sup>

Segundo uma investigação da Polícia Federal divulgada em junho de 2016, técnicos e diretores da mineradora tinham conhecimento do risco de rompimento.<sup>48</sup> No inquérito de 3.700 páginas, a corporação concluiu que a construção foi realizada com materiais diferentes daqueles previstos no projeto inicial, aprovado pelos órgãos ambientais. Além disso, a

---

<sup>45</sup> FEAM. (2014). Lista de Barragens 2014. *Fundação Estadual de Meio Ambiente*. Acessado em: 01 Mar 2017, Disponível em: [http://www.feam.br/images/stories/2015/DECLARACOES\\_AMBIENTAIS/GESTAO\\_DE\\_BARRAGENS/Lista%20de%20barragens\\_2014\\_publicacao.xls](http://www.feam.br/images/stories/2015/DECLARACOES_AMBIENTAIS/GESTAO_DE_BARRAGENS/Lista%20de%20barragens_2014_publicacao.xls).

<sup>46</sup> LAMPIÃO. Jornalismo-laboratório. Jornalismo UFOP. Ano 6. Edição n. 21. Janeiro de 2016.

<sup>47</sup> ZONTA, Márcio; TROCATÉ, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

<sup>48</sup> BRASIL, Luana Melody Vasconcelos; CORRÊA, Victor Pires Ferreira. Livro-reportagem - Rejeitos: vidas marcadas pela lama. 1. ed. – Brasília: FAC-UnB, 2017. 125 p. : il. ; 26 cm.

investigação apontou que desde 2012 não havia um responsável técnico para fiscalizar a gigantesca estrutura de mineração.<sup>49</sup>

Do exposto, fica evidente que os processos de monitoramento e fiscalização aplicados à regulação da atividade mineradora no país são muito frágeis; da mesma forma, o monitoramento e a fiscalização de barragens no Brasil mostraram-se insuficientes.

### **2.3 Dimensão política: os financiamentos de campanhas eleitorais**

Outro fator que não pode ser ignorado na persecução dos caminhos do desastre é a relação da empresa com o Estado brasileiro.

No Brasil, até o ano de 2015, quando a doação realizada por empresas a campanhas política ainda era uma prática legal, tal possibilidade de financiamento criou um sem número de distorções no sistema de democracia representativa, por meio da qual o poder econômico empresarial aprofundou assimetrias já existentes na representação política. Na medida que as empresas podiam financiar campanhas políticas, o processo eleitoral passou a se tornar cada vez mais caro e iniciou-se uma dinâmica de seleção artificial, por meio do qual aqueles que tinham acesso a esses recursos aumentavam a probabilidade de serem eleitos.<sup>50</sup>

Uma vez eleitos, os representantes políticos corriam o risco de ser paulatinamente mais e mais orientados pelos interesses de seus financiadores. Essa situação intensificou a captura corporativa de mandatos políticos em diferentes níveis institucionais, e restringiu a efetividade da participação de comunidades impactadas, dos trabalhadores, das organizações sindicais e dos movimentos sociais nas políticas públicas minerais.<sup>51</sup>

Ilustrativamente, as seis empresas pertencentes ao grupo Vale - Vale Energia, Vale Manganês, Vale Mina do Azul, Minerações Brasileiras Reunidas, Mineração Corumbaense Reunida e Salobo Metais financiaram, em 2014, candidaturas em níveis estaduais e federais.

Segundo os dados do Tribunal Superior Eleitoral<sup>52</sup>, a candidatura da presidente Dilma Rousseff em 2014 recebeu diretamente R\$ 12 milhões das empresas do grupo Vale (Vale Energia S.A, Minerações Brasileiras Reunidas S.A, Mineração Corumbaense Reunida S.A e

<sup>49</sup> ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

<sup>50</sup> ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

<sup>51</sup> ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

<sup>52</sup> TSE. (2015). Prestação de Contas Eleitorais. Consulta aos Doadores e Fornecedores de Campanha de Candidatos. Acessado em: nov. 2015, Disponível em: <http://inter01.tse.jus.br/spcweb.consulta.receitasdespesas2014/abrirTelaReceitasCandidato.action>

Salobo Metais). Aécio Neves, candidato derrotado em segundo turno na mencionada eleição, recebeu R\$ 3 milhões (Vale Energia e Vale Mina do Azul) via Comitê Financeiro Nacional para Presidência da República.

O senador Antonio Anastasia, de Minas Gerais, que presidiu a Comissão Temporária da Política Nacional de Segurança de Barragens, recebeu mais de R\$ 1 milhão das empresas do grupo Vale (Vale Energia, MBR, Vale Manganês) para sua campanha ao Senado em 2014. Rose de Freitas, também membro desta Comissão, recebeu R\$ 200 mil da Salobo Metais e R\$ 300 mil da Vale Energia, também para financiar sua candidatura ao Senado.

Com relação à esfera estadual, o então governador de Minas Gerais, Fernando Pimentel, recebeu de todas as empresas do grupo Vale mencionadas acima (exceto a Vale Mina do Azul) um total de R\$ 3,1 milhões, via fundo partidário. Paulo Hartung, então governador do Espírito Santo, recebeu em sua campanha, via Comitê Único Partidário, R\$ 200 mil da Vale Manganês e R\$ 100 mil da Mineração Corumbaense Reunida. Dos deputados estaduais membros da Comissão Extraordinária das Barragens, criada uma semana após o rompimento do Fundão, dois tiveram suas campanhas financiadas diretamente pelas empresas do grupo Vale, Gustavo Valadares, com R\$ 60 mil da Salobo Metais; e Thiago Cota, com R\$ 50 mil da Mineração Corumbaense Reunida.

Na Comissão Externa na Câmara dos Deputados, estabelecida para acompanhar e monitorar as consequências do rompimento, entre dezenove membros efetivos, dez tiveram suas campanhas financiadas pelas empresas do grupo Vale.<sup>53</sup>

## **2.4 Dimensão socioeconômica: a dependência econômica dos municípios atingidos**

No que diz respeito às relações das empresas com as afetadas, a dimensão de dependência econômica entre ambas torna-se particularmente relevante. Apesar de Mariana ser o primeiro município brasileiro em repasses da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais (CFEM), a cidade convive com indicadores sociais comparativamente baixos, particularmente no que diz respeito à desigualdade de renda e à pobreza no meio rural.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> ZONTA, Márcio; TROCATÉ, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

<sup>54</sup> ZONTA, Márcio; TROCATÉ, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

A pobreza e a desigualdade das regiões mineradas e sua dependência da exploração mineral retroalimentam-se e asseguram a sobrevivência de ambas. De um lado, a pobreza facilita a instalação das atividades extrativas e a aceitação de seus impactos; enquanto, de outro, as operações da mineração dificultam a instalação de outras atividades, o que contribui para a redução da diversidade da estrutura econômica. Tal dependência da atividade mineradora é criada e reforçada por investimentos públicos e privados.

Durante sua participação na 21ª Conferência do Clima (COP21), na França, no início de dezembro, o então prefeito de Mariana, Duarte Júnior, criticou a dependência econômica do município em relação às atividades extrativas, ao afirmar que se deveria entender a mineração como um parceiro que em determinado momento vai terminar, é finito, e ressaltou a necessidade de preparação para o eventual fim dessa atividade econômica.<sup>55</sup>

## 2.5 Dimensão cultural e étnica: racismo ambiental

O desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton pode ser enquadrado, ainda, na condição de racismo ambiental, tendo em vista que há uma tendência de intensificação das situações de risco, em se tratando de comunidades com população predominantemente negra, causadas pela proximidade da exploração mineral de ferro e das barragens de rejeito da Samarco.

Ilustrativamente, Bento Rodrigues, com uma população aproximadamente 85% negra, encontrava-se a pouco mais de 6 km da barragem de rejeitos rompida e 2 km da barragem do Santarém; Paracatu de Baixo, com 80%, situava-se a pouco mais de 40 km a jusante da barragem rompida (seguindo o curso do rio Gualaxo do Norte); o povoado de Gesteira, afastado aproximadamente 62 km da barragem, apresenta 70,4% da população negra, e a cidade de Barra Longa, com 60,3% da população negra, dista cerca de 76 km da barragem.<sup>56</sup>

Além dos moradores dos povoados cobertos pela lama em Mariana e Barra Longa que tiveram suas casas soterradas, de maneira mais abrangente, estão entre os atingidos pescadores, indígenas, quilombolas, populações rurais, proprietários de terras e assentados de reforma agrária, que perderam suas principais fontes de sustento e sobrevivência, como solos férteis, nascentes, áreas de pastagens, e o próprio Rio Doce, utilizado para atividades como a pesca e o abastecimento local de água, do qual as referidas comunidades dependiam diretamente. São sujeitos que perderam o território, base material e imaterial da reprodução

<sup>55</sup> LAMPIÃO. Jornalismo-laboratório. Jornalismo UFOP. Ano 6. Edição n. 21. Janeiro de 2016.

<sup>56</sup> ZONTA, Márcio; TROCATÉ, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

coletiva da existência, revelador de estratégias de resistências, cosmologias e fonte de saberes-fazer na relação com a água, com a terra, com as sementes e a com própria comunidade.

Nesse sentido, a presença de grupos étnicos politicamente minoritários e economicamente vulneráveis e, por isso, com pequenas possibilidades de fazer ouvir suas demandas por direitos na esfera pública, pode ser compreendida enquanto elemento central da escolha locacional das barragens de rejeitos, bem como da sobrecarga no uso dessa infraestrutura, da ausência de controle e de fiscalização estatal, do descaso com a implantação de alertas sonoros e planos de emergência e da forma como foi conduzido o atendimento às vítimas.

Os Estudos de Impacto Ambiental raramente destacam o perfil dos grupos atingidos de acordo com suas características étnico-raciais e de tradição cultural, ao menos que exista alguma definição oficial ou auto-definição por parte destes grupos, que acaba sendo ressaltada por pressão e posição política dos atingidos. Em geral, diferentes grupos sociais são tratados de maneira homogênea e definidos no âmbito do termo genérico população, sendo considerados meras estatísticas, quantitativos ou coisas. Esta maneira de se analisarem os atingidos por impactos ambientais contribui para a despolitização do debate sobre a desigualdade ambiental ou a distribuição desigual dos impactos entre diferentes classes sociais e grupos étnico-raciais.<sup>57</sup>

## **2.6 Dimensão técnica: causas apontadas pela empresa como causadoras do desastre**

No fim de agosto de 2016, foi divulgado um relatório<sup>58</sup> sobre as causas do rompimento da barragem de Fundão, produzido por um grupo de quatro especialistas de renome internacional em segurança de barragens. O trabalho foi contratado pela Samarco, Vale e BHP Billiton para apurar as causas do desastre e traz conclusões semelhantes às investigações da Polícia Federal, já mencionadas acima.

Consta do relatório que, escolhidos o local, a tecnologia e com o aval do Estado, as obras para construção da barragem de Fundão tiveram início. Ela seria composta por dois diques, que armazenariam os rejeitos em estados diferentes, areia (sólido) e lama (mais

---

<sup>57</sup> MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. ISBN 978-85-61012-85-4

<sup>58</sup> FUNDÃO TAILINGS DAM REVIEW PANEL. Report on the Immediate Causes of the Failure of the Fundão Dam. Disponível em: <http://fundaoinvestigation.com/wp-content/uploads/general/PR/en/FinalReport.pdf>. Acesso em nov.2018.

líquido). No dique 1, mais à frente, estaria concentrado rejeito em forma de areia. Atrás, o dique 2 iria segurar a lama. Entre eles, uma camada de areia iria separar os materiais. Essa separação era crucial para manter o equilíbrio da estrutura. Um dreno de alta capacidade na base – além de outros ao longo da estrutura – seria instalado para manter a areia seca.

Logo após a deposição dos rejeitos arenosos, os primeiros problemas com o dique 1 começaram a aparecer. Em abril de 2009, surgiram infiltrações na estrutura, por onde os sedimentos escapavam. O defeito apareceu porque o sistema de drenagem na base do dique 1, projetado para que os rejeitos não concentrassem água, foi, segundo o cotado relatório, mal construído. Com a época de chuvas, não foi possível fazer todos os reparos necessários e um dos pontos mais importantes para manter os rejeitos secos no dique 1 ficou inutilizado.

Outra falha no planejamento fez com que os volumes de areia e lama não ficassem em equilíbrio. O preenchimento do dique 1 começou antes do esperado e a quantidade de lama despejada no dique 2 foi muito maior do que a de areia que ia para o dique 1. Para separar os dois, foi construído um terceiro no meio, o dique 1A, que aumentaria a capacidade para a deposição de lama.

Em 2011, obras para elevação do dique 1 foram feitas. Foi acrescentado mais um sistema de drenagem, chamado tapete. Ele foi instalado, no entanto, num ponto mais alto do que aquele sistema inicial na base do dique 1, que apresentou falhas em 2009, e não poderia retirar o excesso de água nos sedimentos abaixo, caso necessário. A separação entre o rejeito mais líquido e a areia era crucial para a estabilidade da estrutura. Foi construída uma espécie de praia de areia com 200 metros para garantir a separação entre os materiais, mas em várias situações essa distância, pelo excesso de lama e pouca quantidade de areia, foi menor do que o planejado.

Em 2011 e 2012, as galerias – construídas nos lados direito e esquerdo da barragem para retirar o excesso de água – apresentaram problemas estruturais, em razão de falhas na construção. Se uma dessas galerias sofresse uma ruptura, as chances de a barragem romper seriam grandes. Foram iniciados reparos para garantir a estabilidade. No entanto, o trabalho não acabou com os riscos.

Para tentar resolver o problema, o plano era usar concreto para ligar as galerias e reforçar a estrutura. Outra questão surgiu: a capacidade da galeria no lado esquerdo da barragem já tinha sido ultrapassada pela quantidade de rejeitos depositados. Em virtude disso, temporariamente, uma obra de recuo do lado esquerdo da barragem foi iniciada para que operações de elevação da estrutura pudessem ser feitas. Isso deixou a areia e a lama ainda mais próximas.

Uma série de infiltrações e rachaduras apareceram, em 2013, no lado esquerdo, onde estava sendo feito o recuo. Obras para instalar novos sistemas de drenagem foram feitas. No início de 2014, o tapete de drenagem instalado em 2011 mostrou-se insuficiente para a retirada do líquido da barragem. Foram iniciadas obras para aumentar em 20 metros a altura da barragem, que já estava em sua altura máxima projetada, além da instalação de novos drenos. A ideia era acrescentar novas estruturas de drenagem com a obra. Em agosto de 2014, rachaduras muito maiores do que as vistas antes apareceram no recuo do lado esquerdo. Obras de emergência para garantir a estabilidade foram realizadas.

O sistema de drenagem para o lado esquerdo da barragem só foi completado em agosto de 2015. Poucos meses depois, no dia 5 de novembro, a areia passou bruscamente do estado sólido para o líquido. Isso aconteceu por uma série de fatores, mas o excesso de água na barragem e o contato entre a lama e a areia foram os principais. Além disso, pequenos tremores de terra registrados na região podem ter acelerado o processo. A barragem não teve força para segurar milhões de toneladas de rejeitos líquidos e rompeu no ponto onde fora feito o recuo.<sup>59</sup>

Esta seção se debruçou sobre as causas do rompimento da barragem em novembro de 2015, de forma a explicitar as múltiplas faces, ou dimensões, que se combinaram para a ocorrência do maior desastre ambiental do país. Elas possuem raízes de diversas naturezas, econômicas, institucionais políticas, socioeconômicas, culturais e étnicas, bem como técnicas.

Nada obstante, todas essas causas somadas jamais evitaram que as empresas VALE S.A. e SAMARCO MINERAÇÃO S.A. recebessem vultoso apoio financeiro do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Tais investimentos, de valores milionários, são concedidos, atualmente, às empresas por intermédio dos contratos de números 14.2.0155.1 (de 19/05/2014); 14.2.0154.1 (de 19/05/2014); 14.2.0166.1 (de 23/10/2014):<sup>60</sup>

Tabela 1 — Apoio financeiro estatal à Vale S.A.

<b>Beneficiária</b>	<b>Número do Contrato</b>	<b>Valor Contratado</b>	<b>Desembolso do BNDES (R\$)</b>	<b>Pagamentos Efetuados pela Beneficiária</b>	<b>Data do término do contrato</b>
Vale S.A	14.2.0155.1	800.000.000,00	467.000.000,00	37.508.634,69	15-07-2024
Vale S.A	14.2.0155.1*	24.184.710,00	1.819.000.000,00	79.798,362,87	15-07-2024
Vale S.A	14.2.0155.1*	400.000.000,00	,00	,00	15-07-2024

<sup>59</sup> BRASIL, Luana Melody Vasconcelos; CORRÊA, Victor Pires Ferreira. Livro-reportagem - Rejeitos: vidas marcadas pela lama. 1. ed. – Brasília: FAC-UnB, 2017. 125 p. : il. ; 26 cm.

<sup>60</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016. Documento 75.

Vale S.A	14.2.0155.1*	18.100.000,00	,00	,00	15-07-2024
Vale S.A	14.2.0154.1	1.508.718.000,00	646.460.000,00	42.090.283,96	15-06-2024
Vale S.A	14.2.0154.1	1.005.812.000,00	380.950.920,47	30.819.983,48	15-07-2024
Vale S.A	14.2.0154.1	12.573.000,00	,00	,00	15-06-2024
Samarco Mineração S.A	14.2.0166.1	200.000.000,00	,00	,00	15-11-2023
Samarco Mineração S.A	14.2.0166.1	1.000.000,00	,00	,00	15-11-2023

Assim, recursos públicos federais foram, e continuam sendo, destinados ao fomento de atividade desenvolvida por empresas que desrespeitaram frontalmente a legislação protetiva ambiental, causando o maior dano socioambiental da história brasileira.

### **SEÇÃO 3: CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS DO DESASTRE**

#### **3.1 Perdas humanas, ambientais e socioeconômicas**

Após enfrentados os fatos e possíveis causas do maior desastre ambiental da história brasileira, faz-se importante voltar o olhar para as consequências socioeconômicas que emergiram do rompimento da barragem, entre perdas humanas e ambientais.

O município de Mariana/MG sofreu prejuízos na agricultura, na pecuária, na indústria, no comércio e nos serviços; o setor industrial foi o mais impactado, com prejuízos contabilizados em R\$ 215.000.000,00 (duzentos e quinze milhões de reais), em razão da paralisação das atividades de mineração realizadas pela Samarco S.A. O total de prejuízos apurados pelo município chega a R\$ 223.051.550,50 (duzentos e vinte três milhões, cinquenta e um mil, quinhentos e cinquenta reais e cinquenta centavos), conforme Relatório da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU.

Já o município de Barra Longa/MG foi prejudicado principalmente na pecuária e no comércio, com prejuízos estimados em R\$ 14.567.881,00 (quatorze milhões, quinhentos e sessenta e sete mil, oitocentos e oitenta e um reais) e 1.000.000,00 (um milhão de reais), respectivamente. De acordo com Relatório da SEDRU, o total dos prejuízos nesse município alcançou o montante de R\$ 16.811.763,08 (dezesseis milhões, oitocentos e onze mil, setecentos e sessenta e três reais e oito centavos).



Por sua vez, o município de Rio Doce/MG suportou prejuízos na agricultura, na pecuária, na indústria, no comércio e nos serviços, mas o setor industrial foi o mais atingido, com a perda de R\$ 11.539.704,84 (onze milhões, quinhentos e trinta e nove mil, setecentos e quatro reais e oitenta e quatro centavos). A soma total dos danos é de R\$ 12.503.704,84 (doze milhões, quinhentos e três mil, setecentos e quatro reais e oitenta e quatro centavos, segundo o Relatório da SEDRU.

Ademais, o município de Santa Cruz do Escalvado também sofreu perdas econômicas com a paralisação de extração de areia e de ouro, na comercialização de peixes e no turismo, o que totalizou prejuízo no valor de R\$ 689.418,00 (seiscentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e dezoito reais).<sup>61</sup>

Os danos na infraestrutura pública e privada dos municípios diretamente atingidos foram especialmente em unidades habitacionais, em estabelecimentos de saúde e de ensino, em pontes, em estradas e em quadras poliesportivas.<sup>62</sup>

No município de Mariana/MG houve a destruição de: **a)** 349 (trezentos e quarenta e nove) unidades habitacionais localizadas principalmente nos subdistritos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo; **b)** 8 (oito) pontes no trecho de Mariana/MG a Rio Doce/MG, sendo elas Ponte do trevo de Paracatu sentido Águas Claras, Ponte do Bucão, Ponte Campinas sentido Barreto, Ponte do Gama sentido Mariana, Ponte-estrada de acesso para Santa Rita, Ponte-estrada de acesso para Mariana, Ponte de Bicas, Ponte- estrada de acesso para Camargos; **c)** 2 (dois) estabelecimentos de saúde; e **d)** 4 (quatro) estabelecimentos de ensino.

Por sua vez, o município de Barra Longa/MG teve prejuízos relacionados à danificação e à destruição de: **a)** 133 (cento e trinta e três) unidades habitacionais; **b)** 3 (três) estabelecimentos de ensino; **c)** 4 (quatro) pontes, sendo elas Ponte da Onça, Ponte das Corvinas, Ponte do Gesteira e Ponte do Barreto; **d)** estrada no trecho de Barra Longa/Gesteira/Barreto.

Já o município de Rio Doce/MG suportou danos decorrentes do assoreamento do lago da Candonga, prejudicado por 9 (nove) milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos depositados, com estimativa de valores para a sua recuperação em R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais), assim como danos à estrada de acesso à comunidade de Santana do Deserto no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), o que perfaz o montante de R\$ 400.500.000,00 (quatrocentos milhões e quinhentos mil reais).

---

<sup>61</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio

<sup>62</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016.

Ao final, no município de Santa Cruz do Escalvado/MG houve danos em 1 (uma) unidade habitacional no valor previsto em R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) e estimativa de gastos com a realização de obras de infraestrutura públicas no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), conforme se depreende do já mencionado Relatório elaborado pela SEDRU.

Além de ter gerado uma série de danos de natureza socioeconômica para os municípios, para as comunidades e para os indivíduos atingidos, o rompimento da barragem de Fundão gerou danos de natureza humana, de impossível quantificação e reparação, e mais sensíveis ao tema desta tese.

As empresas responsáveis ocasionaram a morte de 19 pessoas, entre trabalhadores da SAMARCO e moradores de Bento Rodrigues. São eles: Ailton Martins dos Santos, Claudio Fiuzza da Silva, Claudemir Elias dos Santos, Sileno Narkievicius de Lima, Vando Maurílio dos Santos, Waldemir Aparecido Leandro, Pedro Paulino Lopes, Emanuele Vitória Fernandes, Edmirson José Pessoa, Marcos Roberto Xavier, Maria Elisa Lucas, Tiago Damasceno Santos, Antônio Prisco de Souza Marcos, Aurélio Pereira Moura, Maria das Graças Celestino, Samuel Vieira Albino, Mateus Marcio Fernandes, Edinaldo Oliveira de Assis e Daniel Altamiro de Carvalho.<sup>63</sup>

Houve o desalojamento e a destruição da vida de centenas de pessoas, que ficaram desabrigadas e perderam quase todos os seus bens materiais (aproximadamente 1.000 pessoas somente na Comarca de Mariana). Para além de bens materiais, os atingidos perderam o estilo de vida pacífico de que desfrutavam em comunidade, e a tranquilidade que o convívio diário nas regiões atingidas lhes propiciava.

Na comunidade de Bento Rodrigues, o desastre provocou mortes e devastação, ao arruinarem mais de 180 (cento e oitenta) edificações, arrastarem automóveis, maquinários, semoventes, destruírem plantações, encobrirem logradouros e destruírem a história de vida de comunidades inteiras.

Logo após os eventos, as populações de Bento Rodrigues, Paracatu e demais localidades ficaram ilhadas nos pontos mais altos e passaram a noite inteira aguardando resgate, até que na manhã seguinte chegaram as primeiras equipes de policiais, de bombeiros, de funcionários da Prefeitura de Mariana e da Samarco para retirá-los de lá. De imediato foram alocados no ginásio Arena Mariana e, ainda no dia 06/11/2015, sob orientação dos

---

<sup>63</sup> Uma das sobreviventes do desastre, Priscila Monteiro, alega ter sofrido um aborto, em uma gestação de três meses, ao escapar da lama e ficar internada por treze dias após o rompimento da barragem. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37829548?ocid=socialflow\\_facebook](https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37829548?ocid=socialflow_facebook). Acesso em fev.2019.

órgãos de Defesa Civil e do Ministério Público, a Samarco removeu os atingidos para hotéis em Mariana, praticamente esgotando as vagas.

Passados mais de 30 (trinta) dias da catástrofe, grande parte dos antigos moradores de Bento sequer haviam recebido auxílio adequado das empresas responsáveis para recobrar seus documentos pessoais e enfrentaram grandes filas na expectativa de encontrar roupas doadas por terceiros que lhes pudessem servir; também se submeteram, fossem idosos fossem pessoas com deficiência, a longas horas de espera para ser informados sobre as perspectivas de atendimento a direitos básicos, como moradia, alimentação e renda mínima para subsistência.<sup>64</sup>

Olhando-se para os danos humanos ocorridos em grupos particulares de indivíduos, chama a atenção a estreita relação dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais com os recursos naturais de seus territórios, o que os torna particularmente vulneráveis em hipóteses de desastres ambientais.

Os povos indígenas e as comunidades tradicionais têm um modo diferenciado de apropriação, de uso e de significação do território, que está intimamente ligado à expressão de suas identidades coletivas. O território tradicional e seus elementos naturais são o suporte do modo de vida diferenciado indígena e das comunidades tradicionais, protegido por tratados internacionais e pela Constituição da República de 1988.

É essa conexão entre território e identidades coletivas que faz com que o impacto da degradação ambiental das terras e/ou dos recursos naturais existentes em territórios tradicionais seja tema central nos debates nacionais e internacionais sobre a garantia dos direitos humanos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais.

O rompimento da barragem de Fundão acarretou a imediata perda de recurso natural central para a alimentação e para a vida cultural de comunidades indígenas e ribeirinhas localizadas na bacia do Rio Doce. Destaca-se a gravidade dos impactos vivenciados pelos povos indígenas Krenak, Tupiniquim e Guarani, bem como pelos quilombolas, ribeirinhos e pescadores artesanais.

Ilustrativamente, pode-se adentrar nas consequências sofridas pelos Krenak. O rio Doce tem importância fundamental para esse povo indígena. A etnia organizava e reproduzia sua existência física e espiritual em torno do rio, cujas águas banham a Terra Indígena Krenak. Aos 30/07/2015, o psicólogo especialista em populações tradicionais Bruno Simões Gonçalves apresentou, a pedido do Ministério Público Federal, por sua 6ª Câmara de

---

<sup>64</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016.

Coordenação e Revisão, laudo psicológico sobre os impactos da violência estatal, ocorrida durante a ditadura militar, sobre os Krenak.<sup>65</sup>

Referido psicólogo teve a oportunidade de constatar, ainda antes do desastre ambiental decorrente do rompimento da barragem de Fundão, a importância do rio no modo de vida dos Krenak, como se evidencia pelas passagens abaixo transcritas: “a importância do rio na formação do povo Krenak é tão central que uma das formas de eles se autodenominarem é ‘povo do rio Atu’. O rio Atu é o rio Doce, o maior da região. Outro rio central é o rio Eme, que corta a aldeia. A importância do rio é evidenciada também pela palavra usada para designar casa, *kij-eme*, que poderia ser traduzida como “lugar no rio”, “morada do rio”.<sup>66</sup>

O desastre socioambiental analisado desencadeou para os Krenak uma série de mudanças nas suas condições ambientais e de existências sociais. As interferências atingem território, lugares, processos relacionais de organismos, indivíduos e famílias, de forma a alterar a produção e reprodução social do grupo, provocando perdas materiais e imateriais nos meios e modos de vida local.

Em se tratando de outras comunidades tradicionais, tais como quilombolas e ribeirinhos, importa mencionar estudo preliminar promovido pelo Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais (Organon), da Universidade Federal do Espírito Santo/UFES, que permite, a título exemplificativo, identificar algumas das comunidades ribeirinhas atingidas pela contaminação do rio Doce, bem como a complexidade dos impactos produzidos sobre sua forma de apropriação social do espaço.<sup>67</sup>

O estudo preliminar, intitulado “Impactos socioambientais no Espírito Santo da ruptura da barragem de rejeitos da Samarco”, restringiu-se a três municípios capixabas e identificou, durante os meses de novembro e dezembro de 2015, comunidades ribeirinhas impactadas em Baixo Guandu, Colatina e Linhares.

Entre os impactos identificados, destacam-se o comprometimento ou a perda total da lavoura dos ribeirinhos, que contavam exclusivamente com a água do Rio Doce para irrigação; a redução ou quase extinção do turismo na Vila de Regência, conhecida mundialmente pela prática do surfe, atualmente inviabilizada; a migração de vários

---

<sup>65</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016. Documento n. 45.

<sup>66</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016. Documento n. 45.

<sup>67</sup> BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. Ministério Público Federal *versus* Samarco Mineração S/A e outros, distribuição em 03 de maio de 2016. Documento n. 52.

ribeirinhos que perderam sua fonte de renda para ocupação do Movimento dos Sem Terra (MST); a inviabilização da criação, para consumo próprio, de animais que dependiam, para sua dessedentação, da água do rio. O estudo ressalta ainda que os impactos sofridos pelos ribeirinhos não se limitam a aspectos econômicos, mas também afetivos, simbólicos e culturais, o que dá causa a grave sofrimento psíquico a estas populações.

Assim, para além dos efeitos negativos nos serviços ecossistêmicos de provisão e regulação tangíveis, os impactos causarão perdas de valores intangíveis e culturais, tais como tradições culturais, valor espiritual e estético de organismos, processos e paisagens. O patrimônio colonial e étnico afetado, os parques recreativos e os locais de pesca esportiva e de subsistência representaram significativa fonte de renda e de bem-estar para as comunidades locais. Os impactos severos sobre o turismo e os valores relacionais transcenderão as gerações após o reassentamento das populações humanas e a recuperação do *habitat*.<sup>68</sup>

Ilustrativamente, cabe mencionar que a Vila de Regência, distrito de Linhares-ES, possui uma estreita ligação com o surfe e, com a indicação da chegada da lama na região, houve uma proliferação de protestos contra a Samarco. Durante visita de campo<sup>69</sup>, foi relatado por moradores que a prefeitura de Linhares havia proibido a entrada no mar e espalhado placas apontando que a água estava imprópria para banho. A partir desse momento, qualquer atividade relacionada ao contato com a água estaria vetada, fosse a pesca, o nado, o surfe, fosse o banho.

Essa proibição, portanto, acabou por inviabilizar a principal atividade que atrai turistas de diversos lugares do mundo para a Vila: o surfe. A sexta e última etapa do Campeonato Estadual de Bodyboard, que seria disputada em Regência, precisou ser transferida de local por conta da contaminação do mar. Além disso, a 2ª etapa do Circuito Linharensense de Surfe, previsto para acontecer em Pontal do Ipiranga, no mesmo município, e que faz parte da foz norte do Rio Doce, também foi afetada, pois seus realizadores ficaram apreensivos em realizar o campeonato em um local possivelmente contaminado.

---

<sup>68</sup> FERNANDES, Geraldo Wilson, GOULART, Fernando F., RANIERI, Bernardo D., COELHO, Marcel S., DALES, Kirsten, BOESCHE Nina, BUSTAMANTE Mercedes, CARVALHO Felipe A., CARVALHO, Daniel C., DIRZO, Rodolfo, FERNANDES, Stephannie, GALETTI Pedro M., MILLAN Virginia E. Garcia, MIELKE Christian, RAMIREZ Jorge L., NEVES Ana, ROGASS Christian, RIBEIRO Sérgio P., SCARIOT Aldicir, SOARES-FILHO, Britaldo. Deep into the mud: ecological and socio-economic impacts of the dam breach in Mariana, Brazil, *Natureza & Conservação*, Volume 14, Issue 2, 2016, Pages 35-45, ISSN 1679-0073, <https://doi.org/10.1016/j.ncon.2016.10.003>. (<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1679007316301104>)

<sup>69</sup> ORGANON, Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais. Impactos socioambientais da ruptura da barragem de rejeitos da Samarco no Espírito Santo - Relatório preliminar. Novembro / dezembro. Mimeo. 2015.

Ainda, para além das condições materiais de sobrevivência, no que diz respeito aos danos de saúde, estes se apresentam como agravos de ordem incomensurável: depressão, síndrome do pânico, alcoolismo, pioras em doenças respiratórias, conjuntivite, coceira, alergias, queimaduras em contato com o rejeito.<sup>70</sup>

Desta forma, as consequências à saúde podem ser de ordem física e/ou psicológica, consideradas as especificidades do acometimento local e a realidade socioambiental de cada cidade atingida. Os cenários são diversos, com localidades completamente destruídas pela lama, como Bento Rodrigues, Paracatu e parte de Barra Longa, até cidades afetadas indiretamente pela interrupção ou comprometimento do abastecimento de água.

Nos locais onde a lama invadiu e destruiu casas e parte da cidade, como no município de Barra Longa, o sofrimento psíquico também se relaciona com as perdas materiais (casas, pertences, meios de subsistência) e simbólicas (álbuns de família, horta, ruptura da dinâmica comunitária, alteração brusca no cotidiano), entre outras inúmeras privações a que foram submetidos os atingidos repentinamente. Há ainda as comunidades afetadas pela contaminação do Rio Doce, tanto as que utilizavam o rio como meio de subsistência e de exercício da religiosidade – a exemplo do caso já mencionado da comunidade indígena Krenak –, quanto as que sofreram impacto no abastecimento de água. Os territórios que eram cenários dos laços sociais e afetivos constituídos, após o desastre, tornaram-se fragilizados; no caso de Bento Rodrigues e de Paracatu de Baixo, completamente comprometidos.

No entanto, em alguns casos, o sofrimento pode gerar o adoecimento psíquico. Foram observadas demandas emergenciais de atendimento em saúde mental pós-desastre durante a visita aos territórios atingidos, relatadas nas entrevistas dos moradores e dos profissionais de saúde das Unidades Básicas de Saúde e lideranças do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). São descrições de surgimento e/ou agravamento de quadros clínicos psicopatológicos, como quadros depressivos, estresse pós-traumático, problemas no sono, síndrome do pânico e crises de ansiedade. Há ainda relatos de tentativas de suicídio, aumento do uso abusivo de álcool e de outras drogas, violência doméstica e duas situações mais graves de surto psicótico e óbito, provocados pelo desajuste causado pelo crime ambiental.<sup>71</sup>

Ademais, é fundamental destacar o sofrimento psíquico dos familiares que perderam seus entes queridos no desastre.

---

<sup>70</sup> MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. ISBN 978-85-61012-85-4

<sup>71</sup> MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. ISBN 978-85-61012-85-4

Os impactos na saúde mental dos indivíduos atingidos também seguem seu curso para além do rompimento da barragem do Fundão. Faz-se necessário pontuar os eventos que o precederam – ausência de sirenes de aviso, ausência de outras barreiras de contenção – e que se sucederam ao episódio – contenção ineficiente do rejeito e o medo constante de que outra barragem se rompesse – como parte dos fatores que contribuem para que as proporções se tornem ainda mais catastróficas.

Entre as inúmeras imprudências com repercussão na saúde mental após o desastre, podemos destacar o fato de o homem da família ter sido escolhido como titular beneficiário do auxílio financeiro oferecido pela empresa. Tal feito tem se mostrado um potencial fator de piora para os casos de violência doméstica, violência de gênero e uso abusivo de álcool e/ou outras substâncias psicoativas nas comunidades atingidas.<sup>72</sup>

Como é sabido, os impactos causados pelo desastre não são iguais entre gêneros; homens e mulheres sofrem diferentes vulnerabilidades frente a tais fenômenos. Isso se deve à distinção entre os papéis social e historicamente ocupados por homens e mulheres, bem como pelos padrões de discriminação existentes. As mulheres acabam sempre por sofrer maiores consequências no que diz respeito à exposição e à sensibilidade aos riscos socioambientais e bem como no tocante às desigualdades de acesso aos recursos nos casos de tragédias.

No desastre em questão, no âmbito do Espírito Santo, um dos principais impactos sofridos pelas mulheres deu-se a partir do momento em que a organização espacial do território foi alterada pelas continuas atividades da mídia, das ações de mitigação de danos e das diversas pesquisas que se iniciaram. Houve um relatado aumento nos riscos de assédio sexual e de estupro.<sup>73</sup>

Outro aspecto que deve ser levantado é o que se refere às desigualdades na distribuição de auxílios para os pescadores e pescadoras, ou seja, o tratamento desigual às mulheres nas compensações. Houve o acordo de que a empresa pagaria um salário para todos os pescadores afetados pela tragédia, porém inicialmente não se levou em consideração as mulheres pescadoras que também trabalham. O trabalho feminino nas relações entre pescadores e pescadoras é quase sempre colocado como auxiliar e, portanto, invisibilizado.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. ISBN 978-85-61012-85-4

<sup>73</sup> ORGANON, Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais. Impactos socioambientais da ruptura da barragem de rejeitos da Samarco no Espírito Santo - Relatório preliminar. Novembro / dezembro. Mimeo. 2015.

<sup>74</sup> ORGANON, Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais. Impactos socioambientais da ruptura da barragem de rejeitos da Samarco no Espírito Santo - Relatório preliminar. Novembro / dezembro. Mimeo. 2015.

De um modo geral, os efeitos socioambientais do desastre da Samarco/Vale/BHP Billinton nos territórios de existência coletiva da população atingida expõem um cenário de desrespeito e de esfacelamento dos direitos humanos e da dignidade dessas populações.

Essa compreensão contribui para tornar patente a gravidade dos problemas que esses sujeitos enfrentaram e ainda enfrentam no cotidiano dos lugares de sua existência, como as comunidades rurais, os assentamentos de reforma agrária, os povoados e as cidades. As fontes naturais e sociais que garantem a reprodução social da vida foram erodidas pelo poder destrutivo da lama de rejeitos, de modo a gerar desterritorializações violentas ou ameaçar as possibilidades de permanência nos territórios atingidos.<sup>75</sup>

### **3.2 Reação dos atingidos e qualificação dos desenraizados como deslocados internos**

A par de efeitos imediatos, como o desalojamento, a população diretamente atingida conta reverses como o deslocamento forçado de residência e de origem, somados ao abandono forçado dos respectivos bens pessoais materiais, além do comprometimento da memória pessoal e comunitária. Trata-se aqui de verdadeiro desenraizamento forçado e traumatizante, com repercussão na formação e no desenvolvimento identitário dos seres humanos impactados.<sup>76</sup>

Em um esforço de manutenção identitária, a população organizou-se na construção de alguns periódicos, um deles chama-se “Lampião”.

A edição temática do jornal Lampião dedicada à cobertura do rompimento da barragem do Fundão evidencia o uso de estratégias alinhadas às discussões sobre a narração e as narrativas do trauma, conferindo protagonismo ao testemunho dos sobreviventes. Nesses testemunhos, transparecem características atribuídas às manifestações de perda, de dor e de estilhaçamento temporal relacionadas à vivência do trauma. Também se pode inferir uma nostalgia em relação a um espaço perdido, espaço partícipe das construções identitárias dos sujeitos deslocados, desalocados, desterrados, que efetivam uma política de memória para reconstruir imaginariamente um lugar de vida – ou mesmo todo um modo de vida perdido com o evento catastrófico e traumático.

<sup>75</sup> WANDERLEY, L. J. M.; GONÇALVES, R. J. A.; MILANEZ, B. Pedras de sangue e choro maculam a vertente: algumas percepções de campo no contexto do desastre da mineração sobre o rio Doce. *Élisée, Rev. Geo. UEG – Anápolis*, v.5, n.1, p.30-56, jan. /jun. 2016.

<sup>76</sup> KOKKE, Marcelo . O Desastre de Mariana: Vulnerabilidades Jurídicas e Sociais. In: Liliana Lyra Jubilut; Érika Pires Ramos; Carolina de Abreu Batista Claro; Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville. (Org.). *Refugiados ambientais*. 1ed.Boa Vista - RR: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018, v. 1, p. 779-819.



A função primordial do testemunho no jornal, assim, parece-nos dupla: para os sobreviventes, o Lâmpião coloca-se como espaço para os primeiros relatos do trauma, com vistas a ajudar os atingidos a construir uma primeira narrativa do evento traumático e a oferecer aos sobreviventes um locus para movimentos iniciais de reconstrução do eu rompido pelo trauma.<sup>77</sup>

Isso porque a noção de territorialidade transcende os espaços materialmente construídos e geograficamente delimitados, ela existe por meio das relações sociais paulatinamente construídas ao longo do tempo.

Assim, a análise do desastre ambiental, pelo prisma da subjetividade humana e de suas representações, transmuta-se necessariamente em um exercício incomum e instigante de análise entre as relações sociais e o território.<sup>78</sup>

Entre outras iniciativas da sociedade civil organizada, há também o apenas brevemente citado jornal “A Sirene”, publicação regular criada pelos coletivos #UmMinutoDeSirene e NITRO, que fazem parte de um grupo de apoio constituído por uma ação articulada que integra os atingidos, a arquidiocese de Mariana, jornalistas e professores.

Criado em 05 de fevereiro de 2016, o jornal “A Sirene” possui regularidade mensal. Trata-se de um jornal escrito no formato tabloide por indivíduos na condição de atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão, muitos dos quais perderam suas propriedades, espaços comunitários de pertencimento e mesmo algum vizinho ou parente. O jornal, produzido em 16 páginas, tamanho A3, tem tiragem regular de 2.000 exemplares, que são distribuídos, gratuitamente, entre a comunidade de atingidos.

O jornal A Sirene constitui uma ferramenta discursiva popular, dadas as suas condições de produção, circulação e recepção, enquanto objeto em processo de construção e de consolidação, se comparado aos jornais tradicionais, conhecidos como imprensa de referência.

O jornal não tem o poder de reverter as decisões tomadas no âmbito das estruturas de dominância socioeconômica, jurídica e política, mas assume a responsabilidade de promover o acesso à informação e à mobilização dos atingidos, e configura ~~nde~~ uma instância de resistência e de contrapoder. Sobretudo, o protagonismo assumido pelos atingidos, na

<sup>77</sup> GOMES BARBOSA, Karina. ; CARVALHO, A. L. . Narrativas do trauma no jornalismo local: Bento Rodrigues. In: XXV Encontro Nacional da Compós, 2016, Goiânia. Anais eletrônicos, 2016. v. 1. p. 1-20.

<sup>78</sup> MIRANDA, Maria Geralda et al . Cadê a minha cidade, ou o impacto da tragédia da Samarco na vida dos moradores de Bento Rodrigues. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande , v. 18, n. 2, p. 3-12, Apr. 2017 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-70122017000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122017000200003&lng=en&nrm=iso)>. access on 09 Oct. 2018. <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v18i2.1410>.

reivindicação de seus direitos, na afirmação de sua cultura e na preservação de sua memória e de seu patrimônio é, sem dúvida, a principal forma de empoderamento, proporcionada pelo Jornal em favor dessas comunidades.<sup>79</sup>

Nesse contexto, vale trazer ao texto alguns excertos do jornal A Sirene:

*A ideia de dormir em Bento surgiu de um desejo enorme da Mônica, que sempre falava que queria passar a noite no local onde era o seu quarto. Até que um dia, em uma de nossas inúmeras visitas, ela falou e todo o grupo de loucos topou. Então marcamos. Porém, no dia combinado perdemos o Senhor Henrique. Decidimos então, adiar para o final de semana seguinte. E lá se foi mais uma semana de ansiedade e espera. Apesar de ter chovido durante o dia, tivemos uma noite maravilhosa. Chegamos em Bento às 17 horas, montamos nossas barracas, acendemos a churrasqueira, fizemos uma roda de conversa e ficamos até de madrugada. Antes da meia noite caminhamos até as ruínas da Igreja de São Bento e pedimos proteção e força para prosseguirmos com a nossa luta. Cantamos, soltamos fogos de artifício, bebemos, comemos e conversamos até o dia amanhecer. Éramos 15 moradores e outros oito visitantes que nos acompanhavam. Apesar de alguns imprevistos e parecer que tudo conspirava contra a nossa ida, fomos e fizemos o que queríamos, com a certeza de que não será só essa vez, e que virão outras e mais outras. Porque a força do povo vem da Fé.*<sup>80</sup>

*Dia 8 de Março foi o meu aniversário e caiu numa quarta-feira. Dias antes pedi à minha mãe para que ele fosse comemorado no Bento, mas no sábado. Celebramos o aniversário como eu queria. Teve muitos convidados especiais e muitas guloseimas; cachorro-quente, 'machimelo', bolo, docinhos de Andreia e balas delícia. Me diverti bastante! Depois de cantar 'parabéns', fizemos churrasco e à meia-noite, como de costume, fomos para perto da Igreja de São Bento agradecer e pedir que na cirurgia de nosso amigo Branco tudo corresse bem. A lua estava maravilhosa e não foi necessário ligarmos as lanternas. Depois que rezamos e cantamos, saímos à procura de uma área para mexer no celular. Voltamos para casa de Tia Terezinha e ficamos batendo papo até as três da manhã. Após isso cada um foi dormir. No dia seguinte, às seis da manhã, acordamos com o cantar dos pássaros e depois do café ficamos andamos pelo Bento. Almoçamos e em seguida voltamos para Mariana. Foi um sonho realizado para mim! **Olivia Quintao Muniz, 9 anos, atingida de Bento Rodrigues.***<sup>81</sup>

Uma leitura atenta às relações socioespaciais direciona-nos para o entendimento de que o rompimento da barragem da Samarco se desdobra em múltiplos distanciamentos nas relações entre as pessoas, os modos de vida e o espaço.

A cisão imediata é a desterritorialização, ou seja, o rearranjo das relações de poder sobre o território, assim como o enfraquecimento dos enlaces locais e das referências simbólicas. Em sua forma mais clara, compreende o deslocamento de moradores de

<sup>79</sup> MENDES, Paulo Henrique A.; MENEZES, William Augusto. Discurso, cognição e formas de empoderamento: uma análise do jornal A Sirene. REVISTA DE ESTUDOS DA LINGUAGEM, [S.l.], v. 24, n. 3, p. 1047-1073, dec. 2016. ISSN 2237-2083. Available at: <<http://www.periodicos.letras.ufmg.br/index.php/relin/article/view/10976>>. Date accessed: 11 oct. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.17851/2237-2083.24.3.1047-1073>.

<sup>80</sup> JORNAL A SIRENE. Para não esquecer. Edição 9. Dez. 2016. Disponível em: [https://issuu.com/jornalasirene/docs/jornal\\_a\\_sirene\\_ed\\_9\\_dezembro\\_issuu](https://issuu.com/jornalasirene/docs/jornal_a_sirene_ed_9_dezembro_issuu). Acesso em Out.2018.

<sup>81</sup> JORNAL A SIRENE. Para não esquecer. Edição 13. Abr. 2017. Disponível em: [https://issuu.com/jornalasirene/docs/a\\_sirene\\_abril13\\_issuu](https://issuu.com/jornalasirene/docs/a_sirene_abril13_issuu). Acesso em Out.2018.

comunidades soterradas pela lama, localidades que acumulam características de uma economia agrária, para casas alugadas na área central de Mariana-MG, o que fragiliza a sustentação dos laços que uniam os moradores em comunidades.<sup>82</sup>

A recostura dessas fragmentações impostas dá-se muitas vezes por meio de festejos religiosos no território atingido, o que pressupõe não só reencontrar os antigos vizinhos, como também o processo de revisitar o território devastado. Essa tentativa de retomada de controle sobre o território traz à tona a importância do espaço para a manutenção da comunidade.

Outro sinal de desterritorialização é a impossibilidade de se adentrar o rio. Uma vez tomado pela lama tóxica, o rio, elemento central das práticas cotidianas de diversas comunidades ao longo de toda a bacia do Rio Doce, muitas vezes se transforma em fronteira geográfica. O ato de atravessar de uma margem a outra, como era realizado cotidianamente entre Cachoeira Escura, distrito de Belo Oriente-MG e São Lourenço, no município do Bugre-MG, passou a realizar-se por um deslocamento de mais de uma hora por terra. Do mesmo modo, a contaminação impede travessias cotidianas intrínsecas às atividades econômicas, às práticas espirituais, de lazer e à rotina de modo geral.<sup>83</sup>

Talvez a mais emblemática das práticas de cisão, nada obstante, seja a própria concessão do auxílio financeiro emergencial para os atingidos que perderam a renda diante do desastre. Os atingidos recebem o já aludido cartão, cuja distribuição é controlada pelas responsáveis pelos danos. Tal cartão virou meio de fragmentação entre grupos de atingidos – ribeirinhos, pescadores e comerciantes – e intrafamiliares, que agora se dividem entre os “Com Cartão” e os “Sem Cartão”.

Se antes essas empresas exerciam poder sobre as cidades da bacia onde se localizam as bases operacionais do seu ciclo produtivo minerário, hoje seu domínio se expandiu para a bacia inteira, já que boa parte dos atingidos que perderam suas rendas se encontram dependentes do cartão ofertado pela Fundação Renova. Da mesma forma, ao serem deslocados das áreas invadidas pela lama para a região central de Mariana, os cidadãos

---

<sup>82</sup> GUIMARÃES, Paula. Com cartão, sem cartão: as fragmentações como estratégia de controle do território pela Samarco (VALE-BHP). InDEBATE. Disponível em: <http://indebate.indisciplinar.com/2017/06/19/com-cartao-sem-cartao-as-fragmentacoes-como-estrategia-de-controle-do-territorio-pela-samarco-vale-bhp/>. Acesso em out.2018.

<sup>83</sup> GUIMARÃES, Paula. Com cartão, sem cartão: as fragmentações como estratégia de controle do território pela Samarco (VALE-BHP). InDEBATE. Disponível em: <http://indebate.indisciplinar.com/2017/06/19/com-cartao-sem-cartao-as-fragmentacoes-como-estrategia-de-controle-do-territorio-pela-samarco-vale-bhp/>. Acesso em out.2018.

atingidos passam a ser submetidos a um ambiente com estreitos vínculos com essas empresas, de modo que ficam sujeitos a estigmatização.<sup>84</sup>

Assim, os filhos dos atingidos pelo desastre são chamados de “pés de lama” na escola. Ao fazer compras, as vítimas recebem olhares de discriminação ao apresentar seus cartões de débito, fornecidos pela Samarco. Tiveram de ler no principal jornal local que eram “aproveitadores” e exploravam a mineradora. Nas palavras dos próprios atingidos, assim é a realidade pós-desastre:

*A gente se sente refugiado aqui, como naquelas imagens de refugiados que vemos na TV. Estamos em um lugar que não queríamos, e tem gente que não nos queria aqui também’, afirmou a recepcionista de consultório Maria das Graças Quintão dos Santos, de 59 anos. “A gente evita sair de casa. Só sai para trabalhar e voltar. Ou para visitar as ruínas de Bento.*

*“Você entra no mercado para comprar as coisas do dia e, quando mostra o cartão (da Samarco), eles dizem: ‘olha o povo do Bento’. Eu tinha renda de R\$ 8 mil. Como vou ser um ‘aproveitador’ com um salário mínimo?”, questionou o construtor civil Alexandre Juliano Vieira, de 39 anos, um dos atingidos.*

*“As crianças devem mudar de colégio no ano que vem. Vão para uma escola só delas. Estavam se acostumando, mas tem gente que está chamando elas de pé de lama”, afirma o trabalhador rural Francisco de Paula Felipe, de 47 anos.<sup>85</sup>*

Face a tais relatos, impossível não se tratar mais aprofundadamente do tema relativo ao racismo ambiental.

A predominância de negros diretamente atingidos pela massa de lama oriunda da barragem, pelo menos aparentemente, parece uma pista importante a ser considerada sobre as características das comunidades soterradas ao longo do curso dos rios Gualaxo do Norte e do Carmo e sobre a possibilidade de um debate mais consistente em torno da noção de racismo ambiental.

Essa noção contradiz o argumento de que os desastres socioambientais, e o de Mariana especificamente, são igualmente distribuídos, e afetam do mesmo modo as diferentes raças e

---

<sup>84</sup> GUIMARÃES, Paula. Com cartão, sem cartão: as fragmentações como estratégia de controle do território pela Samarco (VALE-BHP). In DEBATE. Disponível em: <http://indebate.indisciplinar.com/2017/06/19/com-cartao-sem-cartao-as-fragmentacoes-como-estrategia-de-controle-do-territorio-pela-samarco-vale-bhp/>. Acesso em out.2018.

<sup>85</sup> RIBEIRO, Bruno; FERNANDES, Márcio. ESTADÃO. Desabrigados pela lama enfrentam preconceito e desconfiança em Mariana. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral/desabrigados-pela-lama-enfrentam-preconceito-e-desconfianca-em-mariana,10000085277>. Acesso em out.2018.

classes sociais. O que se constata é que uma carga desproporcional dos riscos e dos impactos socioambientais recai sobre os grupos étnicos mais vulneráveis.<sup>86</sup>

O conceito de racismo ambiental, já mencionado em seção anterior, refere-se a qualquer política, prática ou diretiva que afete ou prejudique, de formas diferentes, voluntária ou involuntariamente, pessoas, grupos ou comunidades identificados por uma raça ou cor. Esta ideia associa-se com políticas públicas e práticas industriais encaminhadas a favorecer as empresas impondo altos custos às populações comumente marginalizadas. A questão de quem paga e quem se beneficia das políticas ambientais e industriais é fundamental na análise do racismo ambiental.<sup>87</sup>

A grande presença de comunidades negras rurais no estado de Minas Gerais, e em particular em Mariana e adjacências, está relacionada ao processo histórico de ocupação da região, ligado à exploração de ouro ao longo do século XVIII. Até hoje o predomínio de população negra se manteve na estrutura social da região.<sup>88</sup>

A utilização do termo racismo ambiental aponta para uma utilidade prática no campo jurídico. Isto porque no Brasil o racismo é tipificado como crime, o que significa a existência de uma institucionalidade já constituída para o combate do racismo ambiental e significaria também a afirmação da necessidade de unificação de lutas que envolvem questões raciais nos mais diversos domínios.

Nada obstante, faz-se necessário também refletir a respeito das possíveis desvantagens quanto à utilização do conceito. No contexto de um país que convive com o mito da democracia racial e em que a afirmação da ampla miscigenação engendra a construção da ideia de inexistência do racismo, poderia ocorrer um efeito exatamente contrário ao da unificação das lutas. Neste contexto, corre-se o risco de que o conceito seja assimilado como uma bandeira bastante específica de alguns grupos étnicos, alheando outros grupos e fragmentando a luta contra as injustiças ambientais.

---

<sup>86</sup> ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

<sup>87</sup> ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

<sup>88</sup> O Atlas Racial Brasileiro, lançado pelo PNUD, nos oferece dados sem dúvida revoltantes. Vale lembrar alguns deles, como o fato de 65% dos pobres e 70% dos indigentes serem negros. Ou que a taxa de mortalidade infantil até um ano de idade é 66% maior entre as crianças negras. Se sobreviver, essa mesma criança terá sua expectativa de vida média reduzida em 5,3 anos, em relação a uma criança branca. Suas chances de ser atendida por um dentista, ao longo de sua vida, serão de 76%, contra os 86% de uma criança branca. Se for uma menina, as possibilidades de que se torne mãe ainda na adolescência serão de 17,1%, contra 15,6% de uma adolescente branca. E, na hora de ter seu filho ou sua filha, em 29,9% dos casos terá acesso a uma cesariana, caso isso se torne necessário. Se fosse branca, essa chance aumentaria para 47,5%, embora saibamos que esta última estatística não implica forçosamente na solução verdadeiramente necessária ou, acima de tudo, na mais sadia. *In*: PACHECO, Tânia (2007), “Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor”, I Seminário Cearense contra o Racismo ambiental. Fortaleza (Mimeo).

De todo modo, fica bastante clara a necessidade de se considerar as estreitas relações entre raça, pobreza e poluição e de se valorizarem os conhecimentos locais das populações sobre os “ambientes”.<sup>89</sup>

Lançando-se um olhar voltado às categorias de direitos humanos estabelecidas, impossível não reconhecer os seguintes pilares de caracterização – o afastamento, a exclusão e a eliminação dos meios e modos de vida – de deslocados internos como subprodutos do desastre. A categoria de deslocado interno, a que o Capítulo seguinte se dedicará, constrói-se com características únicas e exclusivas de um sujeito cujo universo se compõe por um processo de fragmentação da existência social, em que a despersonalização; a perda e a suscetibilidade cultural; e o anonimato provocado por um afastamento forçado de seu lugar de pertencimento o levam à crise.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> SILVA, Lays Helena Paes e, « Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro », *e-cadernos ces* [Online], 17 | 2012, colocado online no dia 01 setembro 2012, consultado a 11 outubro 2018. URL : <http://journals.openedition.org/eces/1123> ; DOI : 10.4000/eces.1123

<sup>90</sup> ORGANON, Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais. Impactos socioambientais da ruptura da barragem de rejeitos da Samarco no Espírito Santo - Relatório preliminar. Novembro / dezembro. Mimeo. 2015.

## **CAPÍTULO 2. A CATEGORIA DOS DESLOCADOS INTERNOS NO ÂMBITO DOS DIREITOS HUMANOS**

A tese que ora se apresenta se debruçará também sobre a temática do deslocamento ou deslocação interna. Trata-se de uma das várias formas de desenraizamento no mundo contemporâneo, cuja principal característica é que seus atores (ou vítimas), embora escapando de suas regiões de residência habitual, não cruzam uma fronteira internacional. Essencialmente, está-se diante de um problema causado ou exacerbado por violações de direitos humanos<sup>91</sup>, como ao longo deste capítulo se demonstrará.

### **SEÇÃO 1: CONCEITUAÇÃO DE DESLOCADO INTERNO.**

A peculiaridade da situação jurídica em que se encontram os deslocados internos (DIs) dá-se especialmente em razão de sua dimensão internacional não ser imediatamente perceptível. Isso porque, em virtude de permanecerem no território do Estado de origem, o que os colocaria em posição aparentemente mais benéfica que os refugiados, os deslocados experimentam em verdade condição mais delicada: quando não são perseguidos pelo seu próprio governo, os deslocados internos são, muitas vezes, totalmente negligenciados por ele.<sup>92</sup>

Ainda tratando da mediata dimensão internacional do problema, tal ideia fica clara ao se perceber que a responsabilidade primária e imediata pelos deslocados internos recai sobre o governo do Estado de origem. Nada obstante, em razão do fato de que, com alguma frequência, governos nacionais toleram e, não raro, chegam mesmo a causar o deslocamento, o sistema internacional tem desenvolvido um panorama jurídico com vistas à proteção das vítimas desse tipo de desenraizamento.

Dado esse cenário, são até mesmo chamados de “Homeless of the World”, ante o experimentado abandono interterritorial, somado à ausência de proteção internacional institucionalizada.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> OLIVEIRA, E. C. A Proteção Jurídica Internacional dos deslocados Internos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**. 2004. p. 73-92.

<sup>92</sup> OLIVEIRA, E. C. A Proteção Jurídica Internacional dos deslocados Internos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**. 2004. p. 73-92.

<sup>93</sup> CARE, G. The Homeless of the World: protection for the internally displaced in India the role of the courts. 12-13 ISIL Y. B. Int's Human. & Refugee L. [v]. 2013.

Nesse contexto, o crescente registro de situações em que inúmeras pessoas se veem forçadas a abandonar as suas casas e deslocar-se para outras partes dos seus países, a fim de fugir aos riscos e à degradação humana a que estavam expostos, por serem vítimas de constantes violações dos seus direitos humanos, quer por se encontrarem no centro de conflitos armados ou de situações de violência generalizada, quer por terem sido atingidos por desastres provocados pela natureza ou pelo homem, assumiu uma proporção de tal forma preocupante que inevitavelmente captou paulatinamente a atenção da comunidade internacional.<sup>94</sup>

A migração interna forçada não pode ser considerada um fenómeno propriamente recente, mas se intensificou consideravelmente com o contexto geopolítico dos anos 1970-1990, nomeadamente com as crises humanitárias e os numerosos deslocamentos conhecidos como “dos Grandes Lagos”, ocorridos em Ruanda, Burundi, República Democrática do Congo, entre outros países africanos.<sup>95</sup>

Assim, antes do fim da Guerra Fria, a menção às populações deslocadas internamente em resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU) era esporádica, circunscrita a países ou regiões específicas e dissociada de referências a movimentos de refugiados.

Apenas nos anos 90, com a erupção de novos conflitos no Iraque, Somália e ex-Iugoslávia, associada à pressão de Organizações Não Governamentais (ONGs) por acesso a pessoas deslocadas dentro das fronteiras, decidiu-se, no âmbito da ONU, conferir conceitos e padrões próprios à categoria e associá-la a uma diretriz internacional de proteção.<sup>96</sup>

De forma inicial, ocorreu em Agosto de 1988, durante a Conferência Internacional sobre a situação dos Refugiados, Retornados e Deslocados na África Austral, a primeira iniciativa das Nações Unidas visando a chamar a atenção para a questão da assistência institucionalizada aos deslocados internos. No ano seguinte, os deslocados internos mereceram também particular atenção na Conferência Internacional sobre os Refugiados da América Central.

A mesma questão dos deslocados internos captou também a atenção do Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em 1990, que veio a adotar a Resolução 1990/78 de 27 de Julho de 1990, em relação a qual o consultor Jacques Cuénod submeteu ao

---

<sup>94</sup> PEDROSO, A. M. S. **A Problemática dos Deslocados Internos**: da natureza dos conflitos armados da actualidade às respostas da comunidade internacional. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa.

<sup>95</sup> PHUONG, C. **The International Protection of Internally Displaced Persons**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005 aux pp. 6-9.

<sup>96</sup> BAGSHAW, Simon. **Developing a National Framework for the Protection of Internally Displaced Persons**. New York. **Transnational Publishers**, 2005.



ECOSOC em 1991 um relatório sobre refugiados, deslocados internos e retornados. Esse relatório apresentava uma análise realizada por várias entidades das Nações Unidas, de Organizações Internacionais (OI) e de ONGs concernente à proteção e à assistência prestada por estas aos refugiados, aos deslocados internos e aos retornados e de acordo com os seus mandatos e recursos disponíveis.<sup>97</sup>

Em 1992, o Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali apresentou ao ECOSOC um relatório analítico sobre os deslocados internos. No mesmo ano e como resposta ao pedido da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CNUDH), atual Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU), o Secretário-Geral designa Francis Deng como o seu primeiro Representante para as Pessoas Deslocadas Internamente. O seu mandato consistiu na recolha exaustiva e análise profunda de dados concernentes aos deslocados internos e na elaboração de um estudo abrangente sobre essa matéria.<sup>98</sup>

Nesse contexto, a primeira definição normativa de deslocados internos foi proposta pelo Secretário-Geral da ONU em 1992, com a intenção de ressaltar especialmente o caráter involuntário do deslocamento e a permanência das pessoas dentro das fronteiras dos seus países. Em sua aceção inicial, deslocados internos eram:

*Pessoas, ou grupos de pessoas que foram forçados a fugir de suas casas, de forma repentina ou inesperada, em grandes números, como resultado de conflito armado, lutas internas, violações sistemáticas de direitos humanos ou calamidades naturais ou humanas, e que permanecem dentro do território seu país.*<sup>99</sup>

Essa definição foi revisada ao longo dos anos 90, por meio de debates de cunho jurídico e político impulsionados por organizações da sociedade civil no seio da Comissão de Direitos Humanos da ONU.

O resultado foi a definição consagrada em 1998, no primeiro instrumento normativo de proteção desse grupo, os "Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos", que, além de firmarem entendimento sobre a necessidade de proteção internacional aos deslocados internos, orientam como esta deve ocorrer em todas as diferentes fases do deslocamento forçado. Segundo esse instrumento, deslocados internos são:

---

<sup>97</sup> UN, UN Economic and Social Council, *Report on refugees, displaced persons and returnees, prepared by Mr. Jacques Cuénod, Consultant, UN Document: E/1991/109/Add.1 (27 June 1991)*, p. 5-6.

<sup>98</sup> PEDROSO, A. M. S. **A Problemática dos Deslocados Internos**: da natureza dos conflitos armados da actualidade às respostas da comunidade internacional. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa.

<sup>99</sup> United Nations Commission on Human Rights, *Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, UN Doc. E/CN.4/1992/23 (14 de fevereiro de 1992).

*Pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vistas a evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.*<sup>100</sup>

Assim, em apertada síntese histórica, verifica-se que o conceito de pessoas deslocadas internamente surgiu das práticas humanitárias da década de 1990 pela comunidade internacional, organizações internacionais (OI) e organizações não governamentais (ONGs). Os deslocados internos são oficialmente assim referidos desde a adoção dos aludidos Princípios Orientadores sobre o Deslocamento Interno em fevereiro de 1998, liderada por Francis M. Deng, ex-representante do Secretário-Geral da ONU sobre os direitos humanos das pessoas internamente deslocadas.

Ao estabelecer um quadro normativo específico, esses Princípios Orientadores tentaram ordenar no mesmo documento os direitos dos Deslocados Internos (DIs) e as obrigações dos Estados, mas acima de tudo eles definiram os DIs internacionalmente, de forma a esclarecer as ambiguidades existentes e a superar as deficiências dos textos sobre a questão da migração interna forçada.<sup>101</sup>

Essa definição mais abrangente, juntamente com os novos direitos e responsabilidades referentes à prevenção, assistência humanitária, proteção, retorno e reintegração dos deslocados internos presentes no Princípios Orientadores, passaram a guiar o regramento humanitário internacional, promovendo reformas estruturais no modo como se concebe e se implementa o humanitarismo em situações de deslocamento forçado.

Em razão da recém-delimitada necessidade de proteção dos deslocados internos, desenvolveu-se, em 2005, uma "abordagem setorial" (*cluster approach*) entre agências humanitárias e ONGs internacionais para que dividissem suas responsabilidades de proteção em diferentes setores de atuação. As áreas de proteção, saúde, nutrição, saneamento, administração de campos são de responsabilidade compartilhada das agências, que respondem a instâncias locais e internacionais de coordenação. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em razão de sua experiência com refugiados, passou a se envolver progressivamente em situações específicas de deslocamento interno, de maneira que

---

<sup>100</sup> United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons: Guiding Principles on Internal Displacement*, UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 11 de fevereiro de 1998.

<sup>101</sup> COUNILL, C. L'émergence D'un Droit Pour Les Déplacées Internes. 22.1 (2009) **Revue québécoise de droit international**.

os deslocados constituem atualmente a segunda maior "população de interesse" da agência, após os refugiados.

O impacto dos deslocados internos no campo legal não foi menos profundo. Além de serem endossados por organizações regionais, agências especializadas, cortes internacionais e outros mecanismos de monitoramento de direitos humanos, os Princípios Orientadores serviram de base para dois tratados internacionais, com efeito vinculante, da região africana, *i.e.* Protocolo para a Proteção de Deslocados Internos da Região dos Grandes Lagos (2008) e a Convenção da União Africana para Proteção e Assistência aos Deslocados Internos (2009).

No continente americano, menção às vulnerabilidades específicas dos deslocados internos estão presentes em dois tratados internacionais da região, *i.e.* Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994) e Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância (2013). Além disso, inúmeros países têm legislações domésticas baseadas nos Princípios Orientadores que disciplinam a proteção dos deslocados internos no plano interno. Dentre esses países estão Angola, Burundi, Libéria, Uganda, Índia, Sri Lanka. Azerbaijão, Bósnia, Geórgia, Rússia, Sérvia, Turquia, Colômbia e Peru.<sup>102</sup>

Em menos de uma década, os deslocados internos tornaram-se um grupo vulnerável reconhecido internacionalmente, cujas necessidades especiais de proteção deveriam ser reguladas e atendidas pela sociedade internacional nas modalidades jurídica e institucional. A "necessidade de proteção internacional dos deslocados internos" emergiu, portanto, como norma internacional integrante do corpo normativo dos direitos humanos e da prática humanitária.

Nesse contexto de migração forçada, é oportuno trazer à discussão o conceito de "hospitalidade" tal como trabalhado por Derrida.<sup>103</sup>

Para o autor, a hospitalidade é o ato fundamental da ética e da receptividade para com o outro. Derrida procura defender um conjunto de direitos cosmopolitas para os requerentes de asilo, refugiados e imigrantes que vão além da autoridade estatal e da legislação. Ele chama isso de "hospitalidade incondicional", a qual descreve como a dimensão ética da hospitalidade.

Em tal dimensão, a formulação de categorias para indicar quem deve ter o direito de pleitear o asilo ou o direito de permanecer não faz sentido. Nada obstante, no contexto

---

<sup>102</sup> Cf. Internal Displacement Monitoring Centre, em [www.internal-displacement.org/global-report2016/#home](http://www.internal-displacement.org/global-report2016/#home) (acessado em jan.2017).

<sup>103</sup> DERRIDA, J. (2001) **On Cosmopolitanism and Forgiveness**. London: Routledge.

contemporâneo, em que mesmo categorias já formalmente reconhecidas como detentoras de direitos específicos de proteção, como os refugiados, encontram toda sorte de dificuldade na implementação de sua proteção internacional, a noção de hospitalidade incondicional parece ser uma compreensão bastante pouco realista.

Assim, juntamente com a hospitalidade incondicional, Derrida introduz a ideia da hospitalidade condicional. Ao passo que a hospitalidade incondicional seria a ética da hospitalidade, a hospitalidade condicional representaria a dimensão política da hospitalidade, vale dizer o direito de receber e de ser bem-vindo.

No discurso humanitário do deslocamento interno, a hospitalidade condicional poderia ser representada pela abordagem condensada nos Princípios Orientadores mencionados, formulados para proteger e auxiliar os deslocados internos. O ponto de partida para a hospitalidade condicional é o direito de pertencer a uma categoria, e os direitos associados a tal categoria. A consequência de uma hospitalidade condicional é, em primeiro lugar, que o deslocamento interno se torne uma responsabilidade institucional. Está no poder da instituição – representada pela comunidade humanitária ou por um governo – decidir quem tem o direito de ser bem-vindo, e definido como um DI, e, então, decidir quem pertence a esta categoria. Em segundo lugar, a hospitalidade condicional denota um direito particular a um determinado local. É o movimento das pessoas e o *status* que determina seu direito à proteção e à assistência.<sup>104</sup>

Nesse contexto, é importante ter claro que a finalidade de identificar os DIs como uma categoria distinta de preocupação internacional não é o mesmo que privilegiá-los, mas sim garantir que suas necessidades sejam abordadas e seus direitos humanos sejam respeitados em pé de igualdade com os de outras pessoas.<sup>105</sup>

## 1.1 Diferenciações necessárias

Explicitada a categorização dos DIs, impende sejam feitas algumas diferenciações fundamentais. A primeira refere-se à categoria dos refugiados.

De modo propedêutico e direto, existem duas diferenças principais entre o *status* dos refugiados e o dos DIs. O primeiro é o fato de que, ao contrário dos deslocados internos, os

<sup>104</sup> BURN, C. Hospitality: Becoming ‘IDPs’ and ‘Hosts’ in Protracted Displacement. **Journal of Refugee Studies**, 23(3), 337–355. <https://doi.org/10.1093/jrs/feq024>. 2010.

<sup>105</sup> MOONEY, E. The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern. **Refugee Survey Quarterly**, 24(3), 9–26. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdi049>. 2005.

refugiados gozam de um *status* legal adequado, a Convenção da ONU de 1951; o segundo é apresentado pelo elemento transfronteiriço, que existe apenas para os refugiados.

Apesar de os deslocados internos serem frequentemente chamados de "refugiados internos", o conceito de deslocamento interno engloba causas adicionais de deslocamento que vão além das situações aplicáveis ao fluxo de refugiados.

Os deslocados internos, embora agrupados em uma mesma categoria, são constituídos por pessoas vítimas de deslocamentos motivados por uma variedade de causas distintas. Apresentam, no entanto, duas semelhanças: seu deslocamento foi forçado e eles permanecem dentro das fronteiras de seu estado de origem.

Deve-se compreender que essa definição de DIs é descritiva e não legal, uma vez que não proporciona um estatuto jurídico especial para as pessoas deslocadas, em comparação com a categoria de refugiados no sistema jurídico internacional.

O estatuto de refugiado confere aos seus titulares certos direitos e proteção internacional, enquanto o reconhecimento como DIs não cria um estatuto jurídico especial, uma vez que os deslocados internos ainda estão sob a jurisdição do seu próprio governo e não podem reivindicar quaisquer direitos adicionais aos que desfrutaram os seus compatriotas.<sup>106</sup>

Nos termos da aludida Convenção de 1951<sup>107</sup> e seu correlato Protocolo, refugiado é aquele que, em virtude de fundado medo de ser perseguido por razões de raça, religião, participação social em um determinado grupo social ou opinião política, está fora do país de sua nacionalidade e é incapaz ou, em razão do aludido medo, não está disposto a se beneficiar da proteção desse país; ou que, não tendo nacionalidade e fora do país de sua antiga residência habitual como resultado de tais eventos, é incapaz ou, por ocasião do medo, não está disposto a retornar a ele.

Assim, existem quatro elementos para o status de refugiado da Convenção, a saber extraterritorialidade (deve ter ocorrido a travessia de uma fronteira internacional); um medo fundado de perseguição; falta de proteção do governo; e perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou em virtude de opinião política.

A Convenção, por ser um instrumento vivo, é capaz de adaptar-se às condições modernas e está sujeita à evolução interpretativa. A perseguição é o principal fator

---

<sup>106</sup> SILSKA, Magdalena, Protection of Internally Displaced Persons: An International Legal Obligation? (July 3, 2015). *Polish Yearbook of International Law*, Vol. 34 (2014), pp. 249-271. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2676235>. Acesso em 26 jan. 2018.

<sup>107</sup> Cf. ONU. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_a\\_o\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_a_o_Estatuto_dos_Refugiados)>. Acesso em 26 jan. 2018.

determinante no *status* de refugiado, e é sobre esse ponto que vemos a evolução mais significativa da interpretação. Ilustrativamente, a perseguição sofrida não precisa ser instigada pelo Estado: também pode ocorrer, por exemplo, quando atores não estatais, como milícias ou grupos paramilitares, cometem perseguição.<sup>108</sup>

Sob um prisma diverso, ao se analisar academicamente o campo de Estudo de Refugiados, importa destacar contundente crítica de Chimni<sup>109</sup>, ao se deparar com a transmutação contemporânea dos Estudos de Refugiados para os mais atuais Estudos em Migração Forçada<sup>110</sup> (estes, também inclusivos dos deslocados internos em seus limites de análise, bem assim como dos migrantes transfronteiriços, porém não enquadrados na categoria de refugiados).

O autor relata que, após o fim da Guerra Fria, o campo dos Estudos de Refugiados se deparou com a invenção do "mito da diferença" (entre refugiados do segundo e do terceiro mundo); com a mudança de um viés de exílio para a repatriação posterior; e com um foco nítido nas causas internas dos fluxos de refugiados e na inauguração de um debate questionando se o mandato e os recursos do ACNUR deveriam ser estendidos à proteção de deslocados internos.

Assim, ao considerar a mudança subsequente dos Estudos de Refugiados para os Estudos de Migração Forçada, deve-se deixar de lado a aparentemente intuitiva premissa subjacente de que os Estudos de Refugiados se colocam necessariamente do lado da proteção aos refugiados.

Na verdade, muitos dos Estudos de Refugiados serviram aos mesmos propósitos dos quais os Estudos de Migração Forçada podem ser acusados, *i. e.*, o de legitimar a contenção de refugiados do sul para o norte planetário.

Existe, portanto, na visão do autor, uma inegável identidade legitimadora entre os discursos acadêmicos constantes tanto da linha dos Estudos de Refugiados quanto dos Estudos de Migração Forçada, que parece ser totalmente ignorada pelos defensores de ambas as correntes acadêmicas. Com isso, quer-se dizer que o nascimento de uma disciplina não

---

<sup>108</sup> BLUNNIE, B. 4 *King's Inns Student L. Rev.* 87 (2014). Climate Change and Forced Displacement: Conceptual and Legal Issues. 87-104.

<sup>109</sup> CHIMNI, B. S.; The Birth of a 'Discipline': From Refugee to Forced Migration Studies, *Journal of Refugee Studies*, Volume 22, Issue 1, 1 March 2009, Pages 11-29, <https://doi.org/10.1093/jrs/fen051>.

<sup>110</sup> Hathaway (2007) critica a própria transmutação de campo de estudos como sendo prejudicial aos refugiados e contraproducente em relação aos deslocados internos e migrantes em geral. O autor defende que cabe à comunidade acadêmica a responsabilidade de não negar o reconhecimento da especificidade das circunstâncias do refugiado, bem como não lhes negar seu modesto, mas crítico, conjunto de direitos, capaz de assegurar sua autonomia relativa. Por isso, acredita que o colapso dos estudos de refugiados em estudos de migração favorece um regime acadêmico baseado, pelo menos em alguma medida, na desagregação da proteção aos refugiados.

deixa de ser um processo histórico, uma vez que as disciplinas começam e evoluem, sofrem avanços e retrocessos, em resposta a desenvolvimentos externos.

Esses desenvolvimentos refletem mais frequentemente os interesses e a visão de mundo das forças sociais dominantes, e uma nova disciplina traz tais marcas em seu corpo. Porém, uma vez que uma disciplina germina, não pode ser subordinada apenas a interesses dominantes, de modo a apenas legitimar a subordinação. Tanto no campo dos Estudos de Refugiados quanto no de Migração Forçada, há uma tendência apenas submersa que busca promover o projeto de capacitação e empoderamento de pessoas deslocadas. O desafio diante de nós é fortalecê-lo e levá-lo à superfície.<sup>111</sup>

Dessa discussão, extrai-se que, independentemente da nomenclatura utilizada no campo acadêmico, seja ela Estudos de Refugiados ou Estudos de Migração Forçada, apenas o real esforço na promoção da emancipação dos migrantes é capaz de trazer benefícios às pessoas objeto do campo de estudos, sem antes desconsiderar o papel de evidência das forças sociais dominantes.

Ainda no campo das diferenciações necessárias para com os deslocados internos, cumpre abordar a noção hoje muito em voga dos chamados “refugiados ambientais”.

A ideia do “refugiado ambiental” ou “da mudança climática” é uma maneira poderosa de ilustrar alguns dos impactos mais deletérios das mudanças climáticas na sociedade humana. No entanto, essa categorização parece conceitualmente falha.

A relação entre mudança climática e mobilidade humana é complexa, e uma cuidadosa valorização de sua dinâmica é um precursor essencial para entender o papel do direito internacional nesse contexto.

Embora exista um consenso acadêmico<sup>112-113-114</sup> no sentido de que a mudança climática afete a migração, ela não será necessariamente a única causa. Em lugar disso, as mudanças climáticas irão interagir com uma série de fatores econômicos, sociais e políticos, que afetam a migração. Por esse motivo, é conceitualmente mais sério ver o movimento

---

<sup>111</sup> CHIMNI, B. S.; The Birth of a ‘Discipline’: From Refugee to Forced Migration Studies, *Journal of Refugee Studies*, Volume 22, Issue 1, 1 March 2009, Pages 11-29, <https://doi.org/10.1093/jrs/fen051>.

<sup>112</sup> McADAM, J. "Climate Change-related Displacement of Persons." In *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*: Oxford University Press, 2016-03-24. Disponível em: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/law/9780199684601.001.0001/oxfordhb-9780199684601-e-2>. Acesso em 26 jan. 2018.

<sup>113</sup> FARBER, Daniel A., *Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law*, 16 Asia Pac. J. Envtl. L. 37 (2013).

<sup>114</sup> BLUNNIE, B. 4 *King's Inns Student L. Rev.* 87 (2014). Climate Change and Forced Displacement: Conceptual and Legal Issues. 87-104.



relacionado às mudanças climáticas como parte da dinâmica de migração global, e não como uma categoria discreta e independente.

O deslocamento relacionado às mudanças climáticas é suscetível de assumir formas diferentes e exigirá uma variedade de respostas em nível local, nacional, regional e internacional. A migração pode ser uma forma de adaptação às mudanças ambientais e climáticas e, em muitos casos, poderá até mesmo vir a ser uma maneira extremamente eficaz de se construir uma resiliência a longo prazo. No entanto, embora as medidas que previnam ou reduzam as alterações ambientais nocivas e aumentem a resiliência nas comunidades possam vir a reduzir a influência das mudanças climáticas na migração, é improvável que elas a impeçam totalmente. Os demais fatores que se comportam como gatilhos migratórios ainda estarão presentes.<sup>115</sup>

Para além da ideia de categorização dos “refugiados ambientais”, houve também a ideia de que seria interessante estender a tais “refugiados climáticos” os efeitos e a proteção da Convenção de 1951. McADAM<sup>116</sup> foi capaz de enumerar ao menos sete razões pelas quais essa suposição é defeituosa.

---

<sup>115</sup> McADAM, J. "Climate Change-related Displacement of Persons." In *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*: Oxford University Press, 2016-03-24. Disponível em: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/law/9780199684601.001.0001/oxfordhb-9780199684601-e-2>. Acesso em 26 jan. 2018.

<sup>116</sup> Primeiramente, a grande maioria dos deslocamentos ocorrerá dentro dos países, e não nas fronteiras internacionais. Em segundo lugar, muitos movimentos serão graduais à medida que as condições se deterioreem ao longo do tempo, e não na natureza do "voo" de refugiados, que ocorre de modo abrupto e não paulatino. Em terceiro lugar, as mudanças climáticas e os desastres por si só não causam movimento. Em vez disso, eles podem ser considerados a “gota d’água que entorna o copo”, após a população em questão ter experimentado gatilhos já existentes, tais como conflitos, abusos dos direitos humanos, pobreza e governança pobre. Essa complexidade causal é evidente e complicada de se encaixar nos termos da Convenção. Em quarto lugar, houve questionamentos acerca da razão pela qual a proteção deveria ser estendida às pessoas afetadas por "mudanças climáticas" ou "desastres", e não por exemplo "pobreza abjeta", que pode ser igualmente atribuível a desigualdades estruturais globais. Como já mencionado, concentrar-se em uma única causa pode distorcer e simplificar demais o contexto, e impedir a identificação de soluções adequadas.<sup>116</sup> Em quinto lugar, há pouco apetite político no momento contemporâneo para expandir a Convenção de Refugiados. A abertura para a renegociação provavelmente resultaria em um quadro de proteção muito mais fraco, com menos proteção para todos – incluindo aqueles que atualmente protege. Em sexto lugar, um tratado deve ser implementado e aplicado para possuir algum significado na prática; 148 países se inscreveram na Convenção do Refugiado, e ainda há mais refugiados no mundo agora do que em qualquer outro momento desde a II Guerra Mundial. O problema não é a ausência de lei, mas a ausência de vontade política para implementar a lei. É por isso que a autora cita, em sétimo lugar, a necessidade de se pensar de forma mais criativa sobre respostas preventivas a deslocamentos ligados aos impactos das mudanças climáticas e dos desastres. A implementação, por governos locais, de medidas de redução de risco de desastres e de adaptação às mudanças climáticas, oportunizada a migração voluntária; o desenvolvimento de vistos humanitários e, potencialmente, até a realização de deslocamentos planejados, em plena consulta com as comunidades afetadas, poderiam ser caminhos infinitamente mais profícuos.<sup>116-116</sup> McADAM, J. Seven reasons the UN Refugee Convention should not include 'climate refugees'. *The Sidney Morning Herald*, Sidney, 6 jun. 2017. Disponível em: <http://www.smh.com.au/comment/seven-reasons-the-un-refugee-convention-should-not-include-climate-refugees-20170606-gwl8b4.html>. Acesso em: 24 jan. 2017.



Nesse contexto, fica clara a ideia de que qualquer categoria legal desenha um círculo na areia: algumas pessoas estão dentro do círculo, outras estão afastadas. A proteção específica do grupo de migrantes ambientais ou "climáticos" exclui os migrantes não ambientais (ou migrantes ambientais que não são migrantes "climáticos") e pessoas afetadas por fenômenos ambientais que não se movem, possivelmente por falta de recursos financeiros ou sociais. No entanto, essas outras populações podem ser mais vulneráveis do que migrantes ambientais ou "climáticos".

Em princípio, um mecanismo de proteção específico do grupo deve atender às necessidades específicas de proteção. No entanto, parece não haver necessidade de proteção específica associada à categoria vaga de migrantes ambientais e, *a fortiori*, migrantes "climáticos".

Forçosamente, pode-se argumentar que certos subgrupos de migrantes ambientais ou "climáticos" têm necessidades específicas de proteção.

Em particular, na eventualidade em que um Estado insular deixa de existir e precisa ser evacuado, sua população estaria em uma situação única de apatridia: seria então importante definir novas obrigações para a proteção desta população e permitir a naturalização de tal população, ou estabelecer um mecanismo para a manutenção de uma identidade coletiva específica que garanta o respeito pelos direitos individuais.

Da mesma forma, seria apropriado permitir a migração internacional de pessoas que vivem em um Estado que ultrapassou sua capacidade de carga sujeita a grandes mudanças ambientais, mesmo que esse Estado não deixe de existir.

No entanto, em ambos os casos, dada a especificidade de tais situações e o pequeno número de pessoas em causa (as populações de pequenos Estados insulares, em particular, são apenas dezenas de milhares, raramente centenas de milhares), pode-se questionar o valor de qualquer regime de proteção legal abstrata, em lugar de acordos políticos *ad hoc* de reassentamento.<sup>117</sup>

Resta claro que os migrantes ambientais ou climáticos são, naturalmente, seres humanos protegidos por instrumentos gerais de direitos humanos. Alguns deles também podem, em certa medida, ser cobertos por mecanismos de proteção específicos de grupos existentes, em particular como trabalhadores migrantes e deslocados internos.

---

<sup>117</sup> MAYER, B. *et* CURNIL, C. Climate Change, Migration and Human Rights: Towards a Group-Specific Protection? In: **Climate Change and Human Rights: An International and Comparative Law Perspective** by Ottavio Quirico, Mouloud Boumghar (eds), 2015. 173-188.

Como dito, as propostas de uma nova categorização específica surgiram com vistas a uma proteção específica. No entanto, ao abordar essas propostas, é preciso perguntar como a proteção específica do grupo afetaria a proteção de outros migrantes e daqueles que, afetados por fenômenos ambientais adversos, não conseguem se adaptar ou lidar com a migração.

Todos os migrantes e todas as pessoas afetadas por fenômenos ambientais – e, de fato, todo ser humano – merecem ver seus direitos protegidos. As preocupações dos direitos humanos levantadas em relação à migração intensificam o escrutínio público das tensões e contradições existentes entre a gestão internacional da migração e o movimento internacional de direitos humanos, de modo a lançar novas luzes sobre questões que foram evadidas há muito tempo.

Neste contexto, a proteção específica para grupos de migrantes ambientais ou "climáticos" corre o risco de ser apenas uma medida paliativa que adia as respostas muito necessárias às deficiências estruturais da governança internacional da migração.<sup>118</sup>

Ademais, mesmo os efeitos mais diretos dos discursos sobre "refugiados climáticos" são em certa medida incertos. Mayer alerta para o fato de que “jogar” com o medo dos migrantes pode ser uma estratégia perigosa. Os discursos mais alarmistas poderiam, por um lado, promover um maior engajamento na luta contra a mudança climática ou marcar a necessidade de mudanças estruturais na governança da migração global, mas também, negativamente, poderiam apoiar os argumentos políticos sobre o controle das fronteiras internacionais e mesmo investimentos militares no exterior.<sup>119</sup>

Longe de ser problema temporário e de consequências restritas, o deslocamento interno tem impactos nefastos e de longa duração nas regiões afetadas. É capaz de criar desequilíbrio social, econômico e político. Afeta, não só aqueles obrigados a fugir, mas também as pessoas que permaneceram em comunidades esvaziadas ou que vivem nas regiões para as quais os deslocados se dirigem. Seus efeitos são devastadores para famílias, culturas, modos de vida e mesmo regiões inteiras.

Ao longo da tese, será demonstrada a existência de lacunas de proteção e pontos nos quais normas mais específicas aos deslocados internos são recomendáveis.

---

<sup>118</sup> MAYER, B. *et* COUNIL, C. Climate Change, Migration and Human Rights: Towards a Group-Specific Protection? In: **Climate Change and Human Rights: An International and Comparative Law Perspective** by Ottavio Quirico, Mouloud Boumghar (eds), 2015. 173-188.

<sup>119</sup> MAYER, B. [Who are 'climate refugees'? An inquiry into post-truth academic politics](#). In Avidan Kent and Simon Behrman eds. (forthcoming), 2017.

## 1.2 Análise crítica do panorama estatístico - dados históricos e tendências atuais

Vários fatores contribuíram, ao longo do tempo, para que a questão relativa aos deslocados internos fosse alçada a um assunto de interesse internacional. Sem dúvida, um deles foi o número crescente de pessoas internamente deslocadas.

Uma primeira contagem em 1982 encontrou 1,2 milhão de pessoas deslocadas dentro de onze países. Em 1986, o total aumentou para cerca de 14 milhões, com vinte países afetados. Em 1997, mais de 20 milhões foram reportados entre trinta e cinco a quarenta países. O principal motivo para esse aumento foi o conflito interno, que se tornou muito mais prevalente do que as guerras internacionais na era pós-guerra fria. Somente entre 1993 e 1994, conflitos internos em todo o mundo forçaram cerca de 10 mil pessoas por dia a fugirem de suas casas e a atravessarem fronteiras ou se deslocarem dentro de seus próprios países.<sup>120</sup>

Nesse contexto, importa dizer que, nas quatro décadas de sua disputa, os Estados Unidos e a União Soviética contribuíram para o desenvolvimento e para a intensificação de conflitos internos na África, na Ásia e na América Latina. As duas superpotências alistaram governos e movimentos políticos em sua "causa", e forneceram-lhes armas, algumas vezes não diretamente, geralmente em grandes quantidades. Muitos dos principais casos de deslocamento interno durante as décadas de 1970 e 1980 ocorreram em regiões e Estados que tiveram importante papel no cenário da guerra fria: Etiópia e Somália no final da década de 1970; e Afeganistão, Angola, Moçambique, El Salvador e Guatemala nos anos 1980.

As armas soviéticas permitiram que o governo de Mengistu Haile Mariam fizesse a guerra por mais de uma década (entre os anos de 1978 a 1991) em um último esforço para suprimir o impulso da Eritreia pela independência e derrubar uma poderosa insurreição do Tigre. No decurso dessas lutas, centenas de milhares de pessoas foram deslocadas forçosamente. A guerra civil em Moçambique, em que a União Soviética e seus aliados apoiaram o governo, enquanto a África do Sul apoiou a insurgência da Renamo, arrancou pelo menos 5,7 milhões das 16 milhões de pessoas do país. A guerra em Angola, em que o bloco soviético armou o governo e os Estados Unidos, a insurgência, terminou por deslocar mais de 2 milhões de pessoas.<sup>121</sup>

Milhões também foram deslocados na luta no Afeganistão entre invasores soviéticos e a resistência afegã armada pelos Estados Unidos. No Camboja, o armamento de guerra fria

---

<sup>120</sup> COHEN, R., & DENG, F. M. (1998). **Masses in flight: the global crisis of internal displacement**. Washington, D.C., Brookings Institution Press. Pp. 29-30.

<sup>121</sup> COHEN, R., & DENG, F. M. (1998). **Masses in flight: the global crisis of internal displacement**. Washington, D.C., Brookings Institution Press. Pp. 29-30.

alimentou uma devastadora guerra civil (uma sequência da Guerra do Vietnã), na qual a maioria da população cambojana foi desarraigada e cerca de 2 milhões foram mortos. Na América Latina, centenas de milhares de pessoas foram deslocadas nas guerras civis em El Salvador, na Guatemala e na Nicarágua, para os quais os Estados Unidos e o bloco soviético forneceram a maior parte do armamento.<sup>122-123</sup>

O fim da guerra fria contribuiu marcadamente para o declínio do conflito civil, o que permitiu a um grande número de pessoas deslocadas o retorno as suas casas ou uma real reintegração na Etiópia e na Eritreia, em Moçambique, no Camboja e em El Salvador. Em outros lugares, no entanto, o fim da guerra fria teve o efeito oposto. Na Libéria e na Somália, as entregas de armas pelos Estados Unidos durante a guerra fria ajudaram a manter no poder os regimes abusivos de Samuel Doe e Siad Barre. Quando, no final da guerra fria, o apoio dos EUA diminuiu e Doe e Barre caíram, os arsenais anteriormente acumulados forneceram grande parte da armadura para a guerra étnica e civil que eclodiu. Curiosamente, as nações na África que experimentaram a violência mais extrema e os níveis mais altos de deslocamento foram aquelas que foram mais alinhadas e receberam os mais altos níveis de ajuda dos dois protagonistas da guerra fria.<sup>124</sup>

Durante a guerra fria, o poder soviético manteve uma forte pressão sobre aspirações nacionalistas, bem como controle sobre rivalidades étnicas existentes na Europa Oriental e na Ásia Central. Com o desaparecimento da União Soviética, as ferozes lutas sobre a ascendência política e territorial entraram em erupção no Cáucaso e em partes da Ásia Central, momento em que rivalidades internas destruíram a ex-Iugoslávia.

Importa esclarecer que o ponto significativo acerca de todos os conflitos acima mencionados é que eles tinham tensões subjacentes de natureza política, étnica, linguística ou religiosa. Eles podem ter sido exacerbados e explorados pela política da guerra fria e pelo fornecimento de armas, mas estavam ancorados em sérios problemas nas sociedades e na sua governança. Na América Central, por exemplo, as vastas disparidades em riqueza, propriedade da terra e acesso ao poder estavam na raiz dos conflitos que se tornaram geopolíticos.<sup>125</sup>

---

<sup>122</sup> COHEN, R., & DENG, F. M. (1998). **Masses in flight: the global crisis of internal displacement**. Washington, D.C., Brookings Institution Press. Pp. 29-30.

<sup>123</sup> Cf. também Comissão on Human Rights, Compilation and analysis of legal norms, Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, E/CN.4/1996/52/Add.2.

<sup>124</sup> COHEN, R., & DENG, F. M. (1998). **Masses in flight: the global crisis of internal displacement**. Washington, Brookings Institution Press. Pp. 29-30.

<sup>125</sup> Cf. Human Rights Watch. Playing the Communal Card: Communal violence and Human rights. Disponível em: <https://www.hrw.org/reports/1995/communal/>. Acesso em abr.2018.

Sob todos os prismas que se analise, o número de pessoas deslocadas internamente aumentou dramaticamente durante o último quarto do século passado. As estimativas chegaram em 25 milhões a 30 milhões no final de 1994. O USCR (United States Committee for Refugees), responsável por apontar as estatísticas à época, já reconhecia que a informação sobre essas populações era "fragmentada" e que seus números eram "estimativos". Além disso, não se contavam as pessoas deslocadas por desastres naturais ou provocados pelo homem, a menos que também fossem vítimas de abuso ou perseguição a direitos humanos. Isso porque, para a USCR, os deslocados internos seriam tão-somente aqueles que se qualificariam como refugiados caso cruzassem uma fronteira internacional.<sup>126</sup>

Dando-se um salto para a contemporaneidade, pode-se analisar os dados divulgados em 2017 pelo IDMC acerca dos números correlatos ao deslocamento interno ocorrido em 2016.<sup>127</sup> O relatório em questão analisa não somente os casos de deslocamento por conflito, mas também os ocorridos em virtude de desastres, naturais ou humanos.<sup>128</sup>

Em 2016, um total de 31.1 milhões de novos deslocamentos foram registrados em 125 países e territórios, o que gera o impressionante número de aproximadamente o equivalente a uma pessoa forçada a deslocar-se a cada segundo do ano, e representa um aumento de 3.3 milhões de deslocados internos desde 2015.<sup>129</sup>

Os desastres continuam a trazer o maior número de novos deslocamentos a cada ano, enquanto o deslocamento relacionado a conflitos tem estado em uma tendência ascendente global na última década.<sup>130</sup>

Ainda, a maioria dos novos deslocamentos em 2016 ocorreu em ambientes caracterizados por uma alta exposição a riscos naturais e criados pelo homem, altos níveis de vulnerabilidade socioeconômica e baixa capacidade de enfrentamento de ambos os riscos citados e reduzida infraestrutura.<sup>131</sup>

---

<sup>126</sup> COHEN, R., & DENG, F. M. (1998). **Masses in flight: the global crisis of internal displacement**. Washington, D.C., Brookings Institution Press. Pp. 29-30.

<sup>127</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID-part-1.pdf> Acesso em jan. 2018.

<sup>128</sup> No capítulo seguinte desta tese, será apresentada a tipologia dos deslocamentos internos, de modo que as causas dos desenraizamentos serão mais propriamente exploradas.

<sup>129</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID-part-1.pdf> Acesso em jan. 2018.

<sup>130</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID-part-1.pdf> Acesso em jan. 2018.

<sup>131</sup> *Idem*.

Isso significa dizer que muitos dos novos casos de deslocamento provavelmente se tornarão prolongados no tempo à medida que os governos com fraca capacidade de enfrentamento se veem na situação de ter de responder às múltiplas, variadas e complexas necessidades dos DIIs. Como resultado, a vulnerabilidade dos DIIs pode persistir e piorar ao longo do tempo. Este é um grande lembrete de como o fracasso em lidar com os gatilhos de risco subjacentes continuará a gerar crises cíclicas e a reduzir as comunidades afetadas e as economias nacionais.

Em se tratando de desastres, verifica-se que, com 24.2 milhões de novos deslocamentos em 2016, os desastres desencadeados por eventos de acontecimento repentino continuam a trazer o maior número de novos deslocamentos a cada ano. A maioria deles ocorre em países de baixa renda média e como resultado de eventos climáticos de grande escala, predominantemente na Ásia do Sul e do Leste. Enquanto a China, as Filipinas e a Índia possuem os números absolutos mais elevados, os pequenos Estados insulares sofrem de forma aguda, uma vez que as vulnerabilidades e os conflitos existentes também continuam a convergir para pontos explosivos de deslocamento.

Dos 6.9 milhões de novos deslocamentos por conflito em 2016, 6.6 milhões – mais de 95% – ocorreram em contextos de alto risco. A maior parte do deslocamento ocorreu na África subsaariana, com a República Democrática do Congo (RDC) ultrapassando a Síria no ranking superior, com cerca de 1 milhão de novos DIIs. Os níveis contínuos de violência na Síria significaram que mais de 800 mil novos deslocamentos foram registrados lá durante o ano. No Iraque, quase 680 mil novos deslocamentos ocorreram como resultado de nove campanhas militares. No Iêmen, pelo menos 478.000 novos deslocamentos tiveram lugar no ano de 2016.<sup>132</sup>

De um modo geral, no final de 2016, havia um total de 40.3 milhões de pessoas internamente deslocadas por conflitos e violência em todo o mundo (ocorridos em 2016 e nos anos anteriores). O número de deslocados como resultado de desastres ocorridos antes de 2016 permanece desconhecido, embora se saiba que, apenas no aludido ano, 24,2 milhões de pessoas foram deslocadas internamente em decorrência de desastres.<sup>133</sup>

Nada obstante, em alguns casos, dada a complexidade da realidade local, uma distinção clara entre conflito e desastres como causas imediatas do deslocamento torna-se cada vez mais difícil. Separar os muitos mecanismos subjacentes e interligados do conflito e

---

<sup>132</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID-part-1.pdf>. Acesso em jan. 2018.

<sup>133</sup> *Idem*.

dos desastres que resultam em deslocamento forçado pode ser problemático. Os dados do Corno de África sugerem que as secas recorrentes, o acesso insuficiente a serviços básicos e infraestrutura, a falta de opções de subsistência, o conflito e a insegurança convergem em uma mistura tóxica que deixa altamente vulneráveis as pessoas expostas, com pouquíssimas opções, senão se deslocar. Na Etiópia, em Moçambique, em Mianmar, na Somália e no Sudão do Sul, a complexidade dos diferentes gatilhos e as causas dos novos deslocamentos em 2016 foram complexas o suficiente para que a distinção entre desencadeantes não fosse impossível.<sup>134</sup>

Adentrando-se os números específicos decorrentes de conflitos e violência em 2016, observa-se que, com o declínio do número de pessoas que provocaram violência no Oriente Médio e um aumento na RDC, a África subsaariana representou o maior número de novos deslocamentos internos associados ao conflito e à violência em 2016. A maioria ocorreu na RDC, onde o conflito em curso no Norte e no Sul do Kivu e um aumento nos confrontos entre nas regiões do sul e central, como Tanganyika, Kasai, Kasai-Oriental, Ituri e Uele, causaram mais de 922 mil novos deslocamentos no total durante o ano.<sup>135</sup>

Mais de 500 mil novos deslocamentos foram reportados na Nigéria durante o ano, como resultado da violência cometida por Boko Haram e das operações militares contra o grupo.<sup>136</sup>

A crise humanitária do Sudão do Sul aprofundou-se em 2016, com mais de 281 mil novos deslocamentos, alguns em áreas anteriormente consideradas estáveis, incluindo a região de “Greater Equatoria e Unity”. Em dezembro do aludido ano, uma em cada quatro pessoas no sul do Sudão havia sido forçada a deixar sua casa desde o início do conflito em 2013.<sup>137</sup> A situação de segurança alimentar no Sudão do Sul em 2016 também estava em seu nível mais grave desde a explosão da crise. A combinação de conflitos, crise econômica e acesso inadequado a alimentos corroeu a capacidade das famílias vulneráveis de lidar com os já complexos múltiplos impulsionadores dos movimentos populacionais.

A realidade no Oriente Médio mostrou-se um pouco diferente. O número de novos deslocamentos no Oriente Médio e na África do Norte diminuiu quase 60 por cento em 2016.

---

<sup>134</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID-part-1.pdf>. Acesso em jan. 2018.

<sup>135</sup> *Idem*.

<sup>136</sup> Cf. OCHA, 2017 Humanitarian Needs Overview: Nigeria, November 2016, available at [goo.gl/fqGwYc](http://goo.gl/fqGwYc). Acesso em abr. 2018.

<sup>137</sup> Cf. Situation Overview: Displacement and Intentions in Greater Equatoria, South Sudan, disponível em: <https://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-situation-overview-displacement-and-intentions-greater-equatoria-2>. Acesso em abr. 2018.

Em um retorno aos níveis de 2012, foram relatados 2.1 milhões de incidentes. As taxas mais baixas foram registradas no Iraque, na Síria e no Iêmen, países que representaram mais de metade do total global em 2015. O declínio acentuado reporta uma relativa estabilização das linhas de frente dos conflitos – juntamente com dois breves episódios de cessar-fogo em Síria – que se traduziu em movimentos populacionais menos dinâmicos. As restrições à liberdade de movimento também surgiram como um tema comum em 2016, com destaque para pessoas presas em cidades sitiadas, como Aleppo e Mosul.<sup>138</sup>

Apesar do declínio, os três países ainda representaram aqueles com maior número de novos deslocamentos por conflito em 2016. Na Síria, houve pelo menos 824 mil deslocamentos durante o ano. Quase 660 mil novos deslocamentos internos foram relatados em 2016 no Iraque vizinho, onde o ritmo do fenômeno nos últimos três anos tem sido quase sem precedentes. Pelo menos 478 mil novos deslocamentos internos foram relatados no Iêmen durante 2016, ligados a duas ondas principais de violência em março e em maio.<sup>139</sup>

A persistência de um grande número de deslocados internos em todo o mundo reporta a intransponibilidade de conflitos e crises, nomeadamente no Oriente Médio e na África subsaariana, onde as pessoas deslocadas enfrentam todos os obstáculos insuperáveis no restabelecimento de vidas normais.

Assim, o deslocamento global causado por conflitos e violência atingiu um recorde até o final de 2015. 65.3 milhões de pessoas foram deslocadas dentro ou fora das fronteiras como resultado de conflitos, violência generalizada, perseguição e violações de direitos humanos. A maioria delas, quase dois terços, não atravessou as fronteiras internacionais e foi deslocada internamente. O número de deslocados internos foi cerca de duas vezes o dos refugiados nos últimos anos e a diferença entre as estimativas para os dois grupos vem crescendo desde 1997.<sup>140</sup>

Apesar disso – ressalte-se – as pessoas deslocadas internamente recebem relativamente pouca atenção global, particularmente quando comparada com a visibilidade de refugiados e migrantes para a Europa nos últimos anos. Daí os DIs serem referidos como a “maioria invisível”.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID-part-1.pdf>. Acesso em jan. 2018.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> Cf. UNHCR, Global Trends: Forced displacement in 2015, June 2015, available at [goo.gl/jfQUsl](http://goo.gl/jfQUsl). Acesso em abr. 2018.

<sup>141</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – The invisible majority (nov. 2017): Today’s IDPs tomorrow refugees? Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/thematic-series-the-invisible-majority>. Acesso em jan. 2018.



Sob o prisma de uma análise crítica dos números, percebe-se que tal invisibilidade também se traduz em um monitoramento inconstante dos dados relativos aos deslocados internos. Mais e mais pessoas estão se tornando internamente deslocadas a cada ano e permanecendo assim por longos períodos de tempo – a tendência globalmente ascendente no número total de deslocados internos também é parcialmente explicada pelo acompanhamento inconsistente e pela débil contabilização do número de casos ao longo do tempo. A falta de informações atualizadas e fidedignas impede seja aferido o eventual progresso dos deslocados internos rumo a soluções sustentáveis e continua a inchar os números globais a cada ano.

Talvez o exemplo mais visível de como um método de contagem excessivamente amplo pode levar a cifras sempre crescentes é o caso da Colômbia<sup>142</sup>. Com mais de 7 milhões de DIs no final de 2016, ela hospeda o maior número mundial – mais do que o Afeganistão, a Nigéria e o Sudão do Sul combinados e ultrapassa a Síria por uma ampla margem.

À medida que o país emerge de décadas de conflito armado, o registro nacional para deslocados internos é administrado pela unidade de vítimas do governo, e destina-se principalmente a ser uma ferramenta para facilitar o fornecimento de reparações, de acordo com a Lei nacional n.º 1.448 de 2011, amplamente conhecida como lei das vítimas, a qual estabelece que uma pessoa só perde seu reconhecimento como deslocado se fornecer informações fraudulentas durante seu processo de registro. As vítimas devem ser reconhecidas como tal para sempre, de forma simbólica, mas também para garantir o acesso contínuo a assistência e reparações.

Em outras palavras, o número de deslocados internos no país nunca diminui. Mesmo que os DIs possam reduzir progressivamente a vulnerabilidade, o empobrecimento ou a marginalização que enfrentam, não há um sistema local para monitorar seu progresso em direção à realização de resoluções.

Em se tratando de desastres, no ano de 2016, como mencionado alhures, houve 24.2 milhões de novos deslocamentos provocados por riscos naturais repentinos em 118 países e territórios em 2016. Eles superaram em mais de três vezes o número de novos deslocamentos associados ao conflito e à violência.

As estimativas globais do IDMC<sup>143</sup> abrangem os desastres desencadeados por riscos hidrometeorológicos e climáticos de aparecimento repentino, como enchentes, tempestades e condições extremas de inverno; bem como riscos geofísicos, como terremotos, erupções

---

<sup>142</sup> O deslocamento interno na Colômbia será tratado ao longo desta tese, em seção própria.

<sup>143</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID-part-1.pdf>. Acesso em jan. 2018.

vulcânicas e deslizamentos de terra. Não incluem deslocamentos associados a desastres de início lento, como a seca e a degradação ambiental. Também não abrangem aqueles associados a riscos tecnológicos e biológicos, como acidentes industriais e epidemias, exceto quando são desencadeadas por um perigo natural. O deslocamento causado pela exposição à radiação em Fukushima após o terremoto de Tohoku e o tsunami em 2011 é um exemplo desse tipo (e, portanto, coberto pelo monitoramento de dados em questão).

O clima e as catástrofes relacionadas com o clima representam regularmente a maioria do total global de deslocamentos. Em 2016, esses fatores foram responsáveis por 23.5 milhões de deslocamentos, *i.e.*, 97% de todos os deslocamentos relacionados a desastres.<sup>144</sup>

Os desastres causados por inundações tendem a constituir a maioria dos deslocamentos climáticos e meteorológicos a cada ano. No entanto, em 2016, as tempestades causaram 12.9 milhões de deslocamentos em todo o mundo – um deslocamento em massa de populações expostas em áreas costeiras vulneráveis.<sup>145</sup>

Apesar de terem apresentado um desempenho menos expressivo que o habitual, ainda houve alguns desastres sísmicos significativos em 2016, que foram seguidos por deslocamento prolongado e aumento da vulnerabilidade nas províncias de Manab e Esmeraldas do Equador em 16 de abril, desastre que matou mais de 600 pessoas, deslocou pelo menos 259 mil e deixou algumas cidades para onde tornou-se impossível o retorno.<sup>146</sup>

No mesmo dia, do outro lado do Pacífico, um terremoto de magnitude 7,3 deslocou pelo menos 196 mil pessoas em Kumamoto e nas redondezas, na província japonesa do sul de Kyushu. Os problemas de saúde provocados por deslocamentos prolongados, especialmente entre pessoas mais velhas, causaram mais mortes do que os impactos diretos do terremoto, como os edifícios em colapso. Das 170 mortes indiretas relatadas, 90 por cento eram de pessoas maiores de sessenta anos.<sup>147</sup>

A distribuição do deslocamento de desastres fornece informações sobre os fatores de risco globais de desastre. A maior parte do risco de desastres durante o período relativamente curto coberto pelos dados do IDMC está vinculada a exposição e vulnerabilidade. Nessa linha, existe forte correlação entre deslocamento e exposição das populações aos riscos naturais.

---

<sup>144</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID-part-1.pdf>. Acesso em jan. 2018.

<sup>145</sup> *Idem.*

<sup>146</sup> *Idem.*

<sup>147</sup> Cf. The Japan Times, Nearly a quarter of indirect Kuma- moto quake deaths linked to sheltering in vehicles, 14 April 2017, available at [goo.gl/vzpv3p](http://goo.gl/vzpv3p). Acesso em abr.2018.

Os padrões de assentamento humano estão intimamente ligados aos processos históricos e recentes de desenvolvimento econômico e crescimento populacional, particularmente nas áreas urbanas. Desde 1970, o crescimento populacional nas áreas urbanas ocorreu em quase o dobro da taxa global e mais de três vezes mais rápido nas áreas urbanas de países de baixa e média renda.<sup>148</sup> Em muitos países de renda média, o crescimento urbano tem sido pouco e governado, ao passo que se vê uma alta exposição e vulnerabilidade nos segmentos mais pobres e mais marginalizados da sociedade, desproporcionalmente.

Os países de baixa e média rendas, como RDC, Haiti e Bangladesh, representaram 12.7 milhões de deslocamentos em 2016.<sup>149</sup> Aqui, o risco de desastres tende a acompanhar a urbanização rápida e mal planejada, assim como o crescimento de assentamentos informais. Isso é particularmente preocupante porque os governos e as populações afetadas nesses países geralmente têm menos capacidade para minimizar, responder e se recuperar de desastres ou mitigar os impactos adversos do deslocamento.

Se o deslocamento associado a desastres de início lento fosse incluído nas estimativas do IDMC, particularmente naquelas relacionadas a condições de seca e insegurança alimentar, os números para a África seriam significativamente maiores. Desastres de início lento possuem múltiplos gatilhos.

Dadas as condições de seca que afetaram centenas de milhões de pessoas na Ásia e na África em 2016, a IDMC fez um esforço concentrado para colecionar dados quantitativos sobre o deslocamento associados a desastres de início lento.<sup>150</sup> De um modo geral, os dados falam sobre a variedade de maneiras pelas quais a seca, combinada com outros fatores, pode resultar em deslocamento forçado, bem como em outras formas mais voluntárias de movimento populacional ou migração.

Na Índia, os movimentos populacionais associados aos impactos da seca são registrados como parte de uma migração sazonal e trabalhista mais ampla. Em Moçambique, Etiópia, Somália e Sudão do Sul<sup>151</sup>, o deslocamento foi relatado em áreas onde a vulnerabilidade das pessoas estava fortemente ligada ao conflito e à violência, bem como os impactos da seca. Contudo, vários fatores de interligação tornam difícil isolar e estimar o número de pessoas cujo deslocamento está associado à condição de seca. Isso porque a coleta

<sup>148</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID-part-1.pdf>. Acesso em jan. 2018.

<sup>149</sup> *Idem*.

<sup>150</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID-part-1.pdf>. Acesso em jan. 2018.

<sup>151</sup> *Idem*.

de dados raramente capta mais do que uma única razão pela qual as pessoas tiveram que sair de suas casas. Algumas pessoas deslocadas provenientes de áreas afetadas pela seca podem fazer referência à seca como a principal causa em resposta a pesquisas, enquanto outras podem se referir a perda de vidas, fome ou conflito como a razão mais imediata pela qual elas foram obrigadas a sair.

Ademais, criticamente, os dados atualmente disponíveis fornecem informações sobre padrões passados e atuais de deslocamento interno associados a desastres, mas não dizem o suficiente sobre o que esperar no futuro. Quantas pessoas correm o risco de ser deslocadas? Onde? Com que frequência, e como resultado de quais tipos de perigo? Estas são questões levantadas no Quadro Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015-2030 e no Acordo de Paris.

Os modelos probabilísticos de risco para desastres são normalmente utilizados para apresentar perdas econômicas potenciais sob a forma de métricas, como perda média anual e perda máxima provável. No caso do risco de deslocamento, o modelo utilizado pelo IDMC mostra o número médio potencial de pessoas deslocadas anualmente em longos períodos de tempo e o deslocamento máximo provável que pode ser esperado dentro de um determinado período de tempo. Esta métrica é particularmente relevante para os planejadores urbanos e para programas de assentamento em áreas propensas a perigos, que devem considerar a expectativa de vida do ambiente construído e os riscos associados para aqueles que o habitam há algumas décadas.

Nove dos dez países com o maior risco de deslocamento estão no sul e no sudeste da Ásia. A maioria desses países classifica-se regularmente entre os dez primeiros nas estimativas anuais de deslocamento relacionadas com desastres da IDMC. Isso reporta o grande número de pessoas expostas a riscos de aparecimento súbito.

A vulnerabilidade também desempenha um papel significativo. Oito dos dez países com maior risco de deslocamento estão no grupo de baixa renda média. Em comparação com o risco de perda econômica de catástrofes, que em termos absolutos geralmente é maior em países de alta renda, o risco de deslocamento absoluto associado a desastres é maior nos países de baixa e média renda.

É esperado um crescimento na escala de risco de deslocamento oriundo de desastres à medida que a concentração econômica e demográfica continua a impulsionar a exposição das populações, ao mesmo tempo em que a degradação ambiental e as mudanças climáticas, a

fraca governança, a capacidade limitada e a persistente desigualdade e a pobreza aumentam a vulnerabilidade populacional.<sup>152</sup>

Em se tratando dos números de 2017 relacionados a deslocamento, tais dados mais recentes são provenientes do relatório do IDMC intitulado “Provisional Mid-Year Figures”, que traz os números atualizados até setembro de 2017.<sup>153</sup>

O relatório aponta que houve 4,6 milhões de novos deslocamentos internos associados ao conflito e à violência na primeira metade de 2017. Uma situação particularmente interessante pode ser vista na Nigéria. No seu oitavo ano, o conflito na Nigéria afetou milhões de pessoas e causou deslocamento em massa dentro e além das fronteiras do país. Estima-se que 8.5 milhões de pessoas necessitam atualmente de ajuda para salvar suas vidas, particularmente nos estados do nordeste de Borno, Adamawa e Yobe, que recebem cerca de 93% dos 1.75 milhões de DIIs do país. A escalada da insurgência de Boko Haram desde o fim de 2014 e os esforços para combatê-lo elevaram o número de deslocados internos no nordeste para mais de dois milhões durante 2015 e 2016.<sup>154</sup>

Apesar da violência contínua, o número de deslocados internos diminuiu na maioria dos estados na primeira metade de 2017. Houve também menos ataques do Boko Haram, o que permitiu que agências humanitárias e de ajuda alcançassem áreas anteriormente inacessíveis do país, de forma a facilitar o comércio e os retornos encorajadores, inclusive do exterior. Em Taraba, no entanto, houve mais de 2.000 novos deslocamentos à medida que as tensões comunitárias aumentavam. No país como um todo, houve aproximadamente 142 mil novos deslocamentos.<sup>155</sup>

Foram 4.5 milhões de novos deslocamentos associados a desastres em 76 países e territórios na primeira metade de 2017.<sup>156</sup> Ilustrativamente, mais de 858 mil pessoas foram evacuadas das províncias chinesas de Anhui, Chongqing, Guizhou, Hubei, Hunnan, Jiangxi, Sichuan, Yunnan e Zhejiang, entre 22 e 27 de junho, em razão de fortes chuvas, enxentes e deslizamentos de terra.

---

<sup>152</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID-part-1.pdf>. Acesso em jan. 2018.

<sup>153</sup> Cf. Provisional Mid-Year Figures. Internal Displacement in 2017. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20170816-mid-year-figures-highlights.pdf>. Acesso em jan. 2018.

<sup>154</sup> Cf. OCHA, 2017 Humanitarian Needs Overview: Nigeria, November 2016, available at [goo.gl/fqGwYc](http://goo.gl/fqGwYc). Acesso em abr.2018.

<sup>155</sup> *Idem*.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

No Peru, a temporada de verão, entre os meses de janeiro e abril, também conhecida como "temporada de deslizamento de terra", trouxe chuva intensa, granizo, neve, deslizamentos de terra, tempestades elétricas e tempestades durante um período de seis meses, e foram deslocadas mais de 293 mil pessoas. O serviço meteorológico peruano reportou uma precipitação recorde no norte do país em março, que transformou geralmente rios secos em torrentes raivosos que percorreram áreas povoadas.

De um modo geral, dados prospectivos<sup>157</sup> mostram que o deslocamento associado a desastres afetará principalmente os países em desenvolvimento. Isso representa um desafio significativo para a melhoria da resiliência aos desastres e da redução dos riscos de deslocamento, mas também pode ser interpretado como uma oportunidade de se investir antes que aconteçam os desastres e o deslocamento que eles provavelmente irão desencadear.

Esses dados constituem uma base sólida para se começar a estabelecer os arranjos de governança necessários para evitar eventos potencialmente desastrosos e se investir em medidas para reduzir o risco futuro, ao invés de adotar uma abordagem “como de costume”, que inevitavelmente significará a ocorrência de mais deslocamentos.

Os perigos de ordem hidro-meteorológica dominam todas as prospecções.<sup>158</sup> Isso ressalta a necessidade de se adaptar a tais eventos, especialmente considerando que as mudanças e variabilidades climáticas irão aumentar sua complexidade e intensidade. A boa notícia é que os riscos hidro-meteorológicos, como enchentes e ciclones, podem ser previstos.

Sistemas de alerta precoce simples e de baixo custo provaram-se eficazes para evitar a perda de vidas e de ativos, bem como para reduzir o deslocamento forçado. Há também muitas evidências sobre monitoramento e redução de riscos<sup>159</sup> que podem ser aplicados em

---

<sup>157</sup> Cf. Global Disaster Displacement Risk. A baseline for future work. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/global-disaster-displacement-risk-a-baseline-for-future-work>.

Acesso em jan. 2018.

<sup>158</sup> *Idem*.

<sup>159</sup> Cf. Global Disaster Displacement Risk. A baseline for future work. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/global-disaster-displacement-risk-a-baseline-for-future-work>.

Acesso em jan. 2018. Esse relatório traz importantes conceitos relacionados à redução de riscos de desastres, a saber: **Perigo** - "Um processo, fenômeno ou atividade humana que pode causar perda de vidas, ferimentos ou outros impactos na saúde, danos à propriedade, interrupção social e econômica ou degradação ambiental. Os perigos podem ser naturais, antropogênicos ou de origem sazonal. Os riscos naturais estão predominantemente associados a processos e fenômenos naturais. Diversos riscos são de natureza social, pois estão associados a uma combinação de fatores naturais e antropogênicos, incluindo degradação ambiental e mudanças climáticas". Os perigos podem ser de início súbito ou lento. Os primeiros são choques repentinos, como enchentes, ciclones ou terremotos, enquanto os impactos destes últimos são graduais e ligados a uma acumulação de efeitos, como no caso das mudanças climáticas e da seca; **Exposição** - "A situação das pessoas, infraestrutura, habitação, capacidades de produção e outros ativos humanos tangíveis localizados em áreas propensas a riscos"; **Vulnerabilidade** - "As condições determinadas por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais que aumentam a susceptibilidade de um indivíduo, uma comunidade, ativos ou sistemas aos impactos de perigos". **Deslocamento anual médio (AAD)** - O número médio de pessoas que se espera que sejam deslocadas a cada ano, considerando todos os eventos que podem

países de alto risco, particularmente em regiões como o sul e o sudeste da Ásia. Se os investimentos em redução de riscos e resiliência climática forem feitos agora como parte do planejamento global do desenvolvimento sustentável, a escala de deslocamento futuro associado a desastres tenderá a ser dramaticamente reduzida.

A partir da seção seguinte, passa-se a destrinchar a definição hoje vigente, a partir de seus elementos definidores, com vistas a trazer segmentação por espécies das hipóteses causadoras do deslocamento interno.

## SEÇÃO 2: ELEMENTOS FUNDANTES DO DESLOCAMENTO INTERNO

Como já mencionado, os dois aspectos distintivos do deslocamento interno são o fato de que o movimento é coagido, ou involuntário, e que as populações afetadas permanecem dentro de suas fronteiras nacionais.

Assim, como também já aludido anteriormente, a primeira definição mais amplamente utilizada de pessoas internamente deslocadas, apresentada em um relatório de 1992 do secretário-geral das Nações Unidas, identificou-as como "pessoas que foram forçadas a fugir de repente ou inesperadamente em grande número, como resultado de conflitos armados, conflitos internos, violações sistemáticas de direitos humanos ou desastres naturais ou causados pelo homem e que estão dentro do território de seu próprio país".<sup>160</sup> A definição incluiu as principais causas de deslocamento, que são extraídas, em parte, das amplas definições de refugiados usadas na África e na América Latina. As pessoas que fugiram do conflito armado, conflitos internos e violações sistemáticas dos direitos humanos, poderiam, se cruzassem uma fronteira, qualificar-se como refugiados, tanto na Convenção da Organização da Unidade Africana como na Declaração de Cartagena e, sem dúvida, em muitos casos, sob a definição mais restrita da Convenção sobre Refugiados.<sup>161</sup>

As pessoas desenraizadas por catástrofes naturais, por sua vez, não podem, no entanto, se qualificar como refugiados. Eles estão incluídos na definição porque, em alguns desastres naturais, os governos locais respondem, oportunisticamente, discriminando ou negligenciando

---

*ocorrer ao longo de um período de tempo prolongado. Os resultados são fornecidos em termos absolutos - o número antecipado de DI's a cada ano - e em relação ao tamanho da população - o número de pessoas por 100.000 habitantes que se espera que sejam deslocados a cada ano. AAD deve ser considerado como um indicador da magnitude potencial do deslocamento, não como um valor exato.*

<sup>160</sup> Cf. E/CN.4/1992/23 (United Nations, February 14, 1992), para. 17.

<sup>161</sup> COHEN, R., & DENG, F. M. (1998). **Masses in flight: the global crisis of internal displacement**. Washington, D.C., Brookings Institution Press. Pp. 29-30.

certos grupos por motivos políticos ou étnicos, ou violando seus direitos humanos de outras maneiras.

Ilustrativamente, quando a seca e a fome derrubaram a Etiópia em meados da década de 1980, seu governo deslocou forçosamente centenas de milhares de Tigreans, considerados adversários políticos do governo local, sob o pretexto de responder a um desastre natural. Durante o mesmo período, o Sudão sofreu com a fome relacionada com a seca nas partes ocidental e leste do país, momento em que o governo era reticente para declarar o estado de emergência e solicitar assistência internacional. Em outros países também, as pessoas foram deslocadas devido a uma combinação de desastres naturais e fatores raciais, sociais e políticos. Incluir desastres naturais na definição destacou o fato de que pessoas sujeitas a desastres podem precisar de proteção especial.

Desastres causados pelo homem, como acidentes nucleares ou químicos, são incluídos pelo mesmo motivo. Embora as pessoas deslocadas por tais desastres geralmente recebam assistência de seus governos e da comunidade interna, em alguns casos podem exigir proteção por perseguição, negligência e violação sistemática de seus direitos humanos.

Em circunstâncias semelhantes, os deslocados por projetos de desenvolvimento (por externalidades negativas de tais projetos) também podem exigir proteção. Onde uma barragem está em construção, por exemplo, e uma população considerável é deslocada forçosamente sem um reassentamento adequado, compensação ou respeito aos direitos humanos, a situação pode ser qualificada como um desastre causado pelo homem e as populações deslocadas podem merecer atenção sob a definição.<sup>162</sup>

Algumas agências de desenvolvimento propuseram expandir a definição para abranger aqueles que migram por conta da extrema pobreza ou por outros problemas econômicos. Porém, na maioria dos casos de migração econômica, o elemento de coerção não é tão claro. O que distingue os deslocados internos e os torna preocupantes para a comunidade internacional é a coerção que impulsiona seu movimento, o abuso de direitos humanos que eles sofrem como resultado de seu deslocamento, e a falta de proteção para as vítimas dentro de seus próprios países.<sup>163</sup>

A definição de 1992, no entanto, trouxe dois fatores problemáticos: o tempo e os números envolvidos. Se o termo "deslocado interno" refere-se apenas aos forçados a deixar suas casas "de repente ou inesperadamente" ou "em grande número", muitos casos graves de

---

<sup>162</sup> As questões relativas aos deslocados por desenvolvimento serão mais bem exploradas na subseção seguinte desta tese, ao se tratar da tipologia do deslocamento interno.

<sup>163</sup> COHEN, R., & DENG, F. M. (1998). **Masses in flight: the global crisis of internal displacement**. Washington, D.C., Brookings Institution Press. Pp. 29-30.



deslocamento interno seriam excluídos da categorização. Um caso em questão pode ser encontrado na Colômbia, onde os deslocados frequentemente fogem em pequenos números, a fim de tornar-se menos visíveis, ou no Iraque, onde o governo organizou o desarraigamento dos curdos durante um período considerável no final da década de 1970, 1980 e início da década de 1990. O termo "forçado a fugir" é também muito estreito. Os búlgaros não fugiram, foram expulsos de suas casas por motivos étnicos e religiosos. Um grande número de pessoas em Mianmar (Birmânia), Iraque e Etiópia também não fugiram propriamente, mas foram movidos à força por seus governos por razões éticas e políticas. Há também casos em que as pessoas se sentem "obrigadas" a sair em razão de conflitos iminentes ou de outros distúrbios.

Pelos motivos expostos, refinou-se a definição em 1998, por meio de sua apresentação nos Princípios Orientadores relativos aos deslocados internos. A nova definição eliminou os requisitos relativos ao tempo e aos números, bem como incluiu explicitamente pessoas que foram expulsas ou obrigadas a deixar suas casas. Manteve-se uma referência explícita aos desastres naturais e causados pelo homem, sob o entendimento de que há casos em que a discriminação e a perseguição são elementos importantes, objetos de especial preocupação para a comunidade internacional.

A versão modificada, portanto, define os deslocados internos como “pessoas ou grupos de são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado”.<sup>164</sup>

A definição modificada reitera que as razões para o deslocamento são muitas vezes complexas e inter-relacionadas e que as pessoas desenraizadas por desastres naturais podem ser perseguidas e discriminadas e, portanto, constituem um grupo que exige especial preocupação, de modo que se qualificam como pessoas internamente deslocadas.

Deve-se ter em mente que o "deslocamento interno" é um termo descritivo que pode ser aplicado a uma ampla gama de situações. Nem todas essas situações serão necessariamente preocupantes para a comunidade internacional. Se as necessidades dos deslocados internos forem atendidas efetivamente por seus próprios governos, a comunidade internacional não precisa se envolver, a menos que seja solicitada pelo governo. Por outro lado, se a situação de uma população deslocada for agravada pela discriminação de

---

<sup>164</sup> Cf. Disponível em: [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_ON\\_U/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_ao\\_deslocados\\_internos\\_1998.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ON_U/Principios_orientadores_relativos_ao_deslocados_internos_1998.pdf?view=1). Acesso em fev. 2018.

perseguição ou negligência, então a necessidade de proteção e assistência internacional torna-se pronunciada.<sup>165</sup>

Como é evidente a partir do texto, a definição de deslocados internos é propositalmente ampla. No tocante ao refúgio, as definições anteriores utilizadas nos níveis internacional e regional limitavam-se a pessoas que seriam consideradas refugiadas se cruzassem uma fronteira, ou estavam em "situações de refugiados". Os redatores dos Princípios Orientadores relativos a Deslocados Internos desejaram, em vez disso, incluir uma gama mais ampla de pessoas na condição de deslocados, forçosamente, em razão de desastres naturais ou causados pelo homem. Ao mesmo tempo, com a finalidade de manter a definição operacionalmente útil, migrantes econômicos e outros viajantes ficaram excluídos da definição e, portanto, da categoria.<sup>166</sup>

Como visto, a partida involuntária e o fato de o indivíduo permanecer dentro do seu país são os dois elementos fundamentais que definem um DI. O primeiro elemento distingue os DIs de indivíduos que deixaram suas casas por escolha e que, de outra forma, poderiam permanecer de forma segura onde viviam. O segundo elemento explica por que os DIs não são, *a priori*, refugiados.

A definição menciona algumas das principais causas de deslocamento interno, incluindo conflitos armados, violência, violações de direitos humanos e desastres. Porém não se trata de uma lista exaustiva; o termo "particularmente" significa a não exclusão da possibilidade de que outras situações possam satisfazer os dois principais critérios de movimento involuntário dentro do país.

Ainda, a expressão "casas ou lugares de residência habitual" não se refere necessariamente a uma casa ou a um edifício, mas também pode designar terras em que grupos tradicionalmente vivam ou de que dependam para sua subsistência, como no caso de nômades ou pastores.

Foram introduzidas várias nuances importantes na definição em estudo. Reconhecendo que as pessoas podem se deslocar internamente, não só como consequência do sofrimento das causas do deslocamento, mas também em antecipação a tais efeitos, foi feita referência às pessoas que fugiram "como resultado ou para evitar os efeitos de" causas listadas na definição. Finalmente, o critério de estar "dentro do território de seu próprio país" foi alterado para "quem não cruzou uma fronteira estadual internacionalmente reconhecida", para refletir a

---

<sup>165</sup> COHEN, R., & DENG, F. M. (1998). **Masses in flight: the global crisis of internal displacement**. Washington, D.C., Brookings Institution Press. Pp. 29-30.

<sup>166</sup> BANERJEE, P.; CHAUDHURY, S. B. R.; DAS, S. K.; ADHIKARI, B. **Internal Displacement in South Asia: The Relevance of the UN's Guiding Principles**. [s.l.] SAGE Publications, 2005.

possibilidade de mudanças de fronteira repentinas, por exemplo, como ocorreu com a ruptura da ex-Iugoslávia e da dissolução da União Soviética.

Alguns dos fatores particulares do deslocamento interno que tendem a aumentar os riscos experimentados por essa população são indicados no *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*<sup>167</sup>, ilustrativamente:

- a) pessoas deslocadas que perderam suas casas e, como resultado, podem precisar de abrigo. Em alguns casos, elas podem ser obrigadas a procurar abrigo em acampamentos lotados ou em assentamentos, o que pode dar origem a vários riscos de proteção;
- b) elas muitas vezes perderam o acesso a sua terra e outros bens e são privados de seus meios de subsistência normais e de fontes de renda. Como resultado, podem sofrer pobreza, marginalização, exploração e abuso;
- c) o acesso a alimentos adequados, água potável e serviços públicos, como educação e cuidados de saúde, torna-se difícil, o que leva muitas vezes a altos níveis de fome, desnutrição e doenças;
- d) as estruturas familiares e comunitárias comumente colapsam e os membros da família separam-se. Crianças não acompanhadas e separadas, famílias com chefes únicos (em particular, quando chefiadas por mulheres ou crianças). As pessoas idosas e as pessoas com deficiência frequentemente estão em risco de abuso, incluindo exploração sexual, trabalho infantil ou recrutamento para forças ou grupos armados;
- e) os documentos de identidade muitas vezes são perdidos, destruídos ou confiscados no decurso do deslocamento. Como resultado, os DIs enfrentam dificuldades em acessar serviços públicos, como educação e saúde, limites à liberdade de circulação e aumento do risco de assédio, exploração ou detenção arbitrária;
- f) em muitos casos, os deslocados internos são manejados para áreas onde enfrentam marginalização, discriminação e hostilidade; estão expostos a minas terrestres ou restos de explosivos de guerra, ou são alvo de abuso e ataque. Além disso, as tensões nessas áreas podem ser exacerbadas, por exemplo, pela concorrência por recursos escassos ou pelo aumento do risco de ataques em situações de assentamentos.

---

<sup>167</sup> Cf. UNHCR. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4c2355229.pdf>. Acesso em fev. 2018.

Em resumo, embora as pessoas internamente deslocadas sejam muitas vezes descritas como "refugiados internos", de fato, o deslocamento interno é muito mais amplo do que o conceito de refúgio. Não se limita ao conflito e à perseguição, mas abrange outras causas de deslocamento forçado, incluindo desastres naturais e também pode abranger as pessoas obrigadas a se mudar por projetos de desenvolvimento.

Apesar destas causas muito diferentes, os vários grupos de pessoas desenraizadas foram incluídos em uma única definição, pois têm em comum os dois critérios fundamentais - o movimento involuntário e estar dentro das fronteiras. A definição de DI, portanto, tenta encontrar um equilíbrio entre uma estrutura muito estreita que arrisca excluir as pessoas que compartilham características semelhantes e uma tão ampla que perde o foco nas diferentes necessidades de proteção e assistência decorrentes de deslocamentos forçados.

É importante ter-se em mente que a definição de pessoa deslocada internamente, como já aludido em seções anteriores desta tese, é uma definição descritiva e não legal. Ela simplesmente descreve a situação factual de uma pessoa que está sendo deslocada dentro do país de residência habitual. Diferentemente do que se dá com o "refugiado", a condição de "deslocado" não conhece ou confere um estatuto jurídico especial.<sup>168</sup> O estatuto de refugiado confere aos seus titulares certos direitos e proteção internacionais, enquanto a categorização como deslocado interno não cria um estatuto jurídico especial porque os deslocados internos ainda estão sob a jurisdição do seu próprio governo.

No que pese a definição de deslocado interno apresentada nos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos ter sido um passo considerável para a conscientização internacional da problemática e para a proteção da pessoa do deslocado interno, ela não está livre de críticas.

Morikowa (2006) aponta que a definição é ampla em demasia, por incluir os desastres naturais na lista das causas determinantes da condição de deslocado interno. Para a autora, há que se distinguir as causas do deslocamento, que podem ser caracterizadoras de uma perseguição, das que são meros "infortúnios naturais".

Neste sentido, ela prefere a definição trazida pela ILA, na "London Declaration of International Law Principles on Internally Displaced Persons"<sup>169</sup>, que, além de definí-los como:

---

<sup>168</sup> MOONEY, E. The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern. *Refugee Survey Quarterly*, 24(3), 9–26. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdi049>. 2005.

<sup>169</sup> Disponível em: <<http://www.ila-hq.org>>. Acesso em fev. 2018.

*"persons who have been forced to flee or leave their homes or places of habitual residences as a result of armed conflicts, internal strife or systematic violations of human rights, and who have not crossed an internationally recognized State border" (art. 1, 1), também inclui aquelas pessoas "internally displaced by whatever causes, such as natural or man-made disasters or large-scale developmental projects, whenever the responsible State or de facto authority fails, for reasons that violate fundamental human rights, to protect and assist those victims" (art 1, 2).*

Morikowa aponta que essa definição não exclui os desastres naturais, porém, salienta a responsabilidade do Estado nos casos em que o deslocamento é provocado por negligência ou omissão.

Ademais, a autora critica a definição presente nos Princípios Orientadores por não fazer menção aos distúrbios e tensões na ordem interna, que podem não configurar um conflito armado (e que por isso são situações que não são regidas pelo Direito Internacional Humanitário), mas, indubitavelmente, envolvem o uso de armas, repressão governamental e provocam o deslocamento de pessoas. Estas situações podem envolver várias violações de direitos humanos como ameaça a vida, detenção arbitrária, medidas injustificadas de restrição a liberdade individual, tratamento desumano, tortura, limpeza étnica, violência sexual, escravidão etc. Do mesmo modo, essas situações podem induzir à perseguição "em massa", que produzem o "medo coletivo" (tão frequente nessas situações), o que representa obstáculo à qualificação individual para o estatuto de refugiado.

A definição em vigor, ao fazer menção apenas aos atos de violência generalizada, para a autora, simplesmente ignora esses distúrbios e tensões na ordem interna, que representam, hoje, um dos fatores que provocam em grande medida o deslocamento forçado de pessoas.

A autora aponta como crítica à definição vigente, ainda, o fato de a definição não se referir à ausência da proteção do Estado, elemento fundamental e imprescindível para se justificar a proteção internacional e a assistência humanitária.

Por fim, a crítica recai sobre o fato de a definição não conferir nenhum estatuto jurídico à pessoa do deslocado interno, como o faz o estatuto do refugiado. Segundo a autora continuar a considerar os *IDPs* como meros "objetos de caridade" e da solidariedade da comunidade internacional em nada mudará a situação atual.<sup>170</sup>

Relativamente às críticas apresentadas pela citada autora, entende-se que elas não encontram guarida em uma análise detalhada do conceito. Isso porque, no que toca à primeira e à terceira críticas, substancialmente idênticas, uma vez que dizem respeito a uma suposta

---

<sup>170</sup> MORIKAWA, M. M. **Deslocados Internos: Entre a soberania do Estado e a protecção internacional dos Direitos do Homem. Uma crítica ao sistema internacional de protecção dos refugiados.** Studia Iuridica n° 87. Coimbra Editora. 2006.

necessidade de constar da definição da categoria a ausência da proteção do Estado aos seus nacionais, tal necessidade inexistente. Se os deslocados internos não atravessam as fronteiras delimitadoras de sua própria nação, por evidente, permanecem submetidos à soberania e proteção de seu Estado. Assim, somente a inação estatal, ao colocar essa categoria em riscos aqui já mencionados, justificaria a proteção do direito internacional. O estado de vulnerabilidade advindo da permanência do deslocado dentro de seu país é um consectário lógico da ausência de proteção Estatal, daí esta não precisar constar da definição da categoria.

No que toca à suposta ausência na definição da menção a distúrbios e tensões na ordem interna, esta argumentação também não subsiste frente a uma análise acurada da amplitude dos termos: “em particular, como resultado ou para evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos”. Certamente, nos casos de tensões internas como as narradas pela autora, a situação pode ser entendida como de “violência generalizada” ou mesmo de “violações de direitos humanos”.

Por fim, embora se reconheça nesta tese que a ausência de um estatuto jurídico aos deslocados internos seja uma necessidade premente do direito internacional, não parece razoável exigir-se que tal catálogo de direitos conste necessariamente da definição da categoria. Em verdade, o instrumento internacional que trouxe a definição, vale dizer, os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, por ter natureza de soft law (tema a ser explorado mais a fundo em seções seguintes deste trabalho), não trazem um estatuto jurídico ao DI, mas tal estatuto pode vir a ser construído pela comunidade internacional. Ao longo desta tese, a propósito, serão elaboradas sugestões com a finalidade de contribuir para a construção do estatuto jurídico a ser criado.

Nesse momento, é importante trazer à baila, um pouco da origem dos Princípios Orientadores relativos aos deslocados internos. Eles são fruto de um esforço para se desenvolver um quadro normativo abrangente de proteção e assistência a pessoas internamente deslocadas, que resultou na elaboração de um conjunto de princípios que foram finalizados em uma consulta de especialistas em janeiro de 1998 e submetidos à Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas no final desse mesmo ano com o título de Princípios Orientadores sobre o Deslocamento Interno.

Os 30 princípios visam a abordar as necessidades específicas das pessoas internamente deslocadas em todo o mundo, identificados direitos e garantias relevantes para a sua proteção. Os Princípios são organizados em cinco seções e aplicam-se às diferentes fases do deslocamento. Após uma seção de princípios gerais, existem seções contendo princípios

relativos 1) à proteção contra deslocamento arbitrário; 2) à proteção e assistência durante o deslocamento; 3) à assistência humanitária e 4) ao retorno ou reassentamento e reintegração.<sup>171</sup>

O escopo e o objetivo propostos pelos Princípios são fornecer orientação ao Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para Deslocados Internos na implementação (do quê) do seu mandato; aos Estados quando enfrentarem situações de deslocamento; a todas as outras autoridades, grupos e pessoas em suas relações com os deslocados internos; e, finalmente, a organizações intergovernamentais e não governamentais na abordagem do deslocamento interno. Essencialmente, os Princípios são destinados a uma "afirmação persuasiva que deve fornecer não apenas orientações práticas, mas também um instrumento para educação em políticas públicas e conscientização", além de ter o potencial de desempenhar uma função preventiva.<sup>172</sup>

É instintivo pensar que, por se tratarem de pessoas, os deslocados internos estão sujeitos à proteção de instrumentos jurídicos internacionais de direitos humanos. Nesse contexto, apresenta-se o seguinte quadro, em que se podem identificar os principais instrumentos internacionais de direitos humanos que abrangem as pessoas deslocadas internamente:<sup>173</sup>

Tabela 2 — Instrumentos internacionais de direitos humanos aplicáveis.

ANO	INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos.	Instrumento mundial que estabelece os direitos humanos básicos de todas as pessoas, assentando nos princípios da igualdade e da não discriminação.
1948	Convenção para prevenção e Repressão do Crime de Genocídio.	Define o genocídio como atos cometidos com a intenção de destruir, total ou parcialmente, um grupo racial, étnico ou nacional e declara o genocídio como sendo um crime, seja este cometido em tempo de guerra ou de paz.
1965	Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de	Proíbe a discriminação racial, ou seja, quando um grupo ou uma pessoa é tratada de forma diferente

<sup>171</sup> Como mencionado, os direitos advindos dos Princípios Orientadores serão desenvolvidos em capítulo próprio desta tese.

<sup>172</sup> BAGSHAW, Simon. *Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons*, New York, **Transnational Publishers**, 2005.

<sup>173</sup> PEDROSO, A. M. S. A PROBLEMÁTICA DOS DESLOCADOS INTERNOS. Da Natureza dos Conflitos Armados da Actualidade às Respostas da Comunidade Internacional. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). **Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas**. Universidade Técnica de Lisboa.

ANO	INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO
	Discriminação Racial.	devido à sua nacionalidade de origem, origem étnica, raça, cor ou descendência, com o objetivo de negar os seus direitos humanos e liberdades fundamentais.
<b>1967</b>	Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.	Estabelece as garantias económicas, sociais e culturais.
<b>1967</b>	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.	Estabelece os direitos civis e políticos.
<b>1979</b>	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres.	Estabelece uma estrutura para a ação nacional para assegurar que as mulheres gozem em pé de igualdade com os homens, os seus direitos em todos as áreas e para assegurar a proteção das mulheres, particularmente, contra ameaças à sua segurança física e contra violações e exploração sexual.
<b>1984</b>	Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.	Define e proíbe a tortura sob quaisquer circunstâncias e estipula que os Estados não podem transferir uma pessoa para outro Estado se existirem razões para acreditar que, se isso acontecer, essa pessoa será torturada.
<b>1989</b>	Convenção sobre os Direitos da Criança.	Consiste num código abrangente para a proteção dos direitos e do melhor interesse das crianças (abaixo dos 18 anos).
<b>1989</b>	Convenção da OIT sobre os Povos Indígenas e Tribais.	Estabelece uma estrutura para assegurar que as pessoas indígenas ou tribais gozem os seus direitos em pé de igualdade com as outras pessoas.
<b>1990</b>	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.	Estabelece uma estrutura para a proteção dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes durante todas as fases do processo de migração.
<b>1999</b>	Convenção Sobre a Proibição e Ação Imediata para a Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil.	Obriga os Estados a tomarem todas as medidas para eliminar as piores formas de trabalho infantil, como a escravatura, a prostituição, o tráfico ou o trabalho forçado (incluindo o recrutamento de crianças menores de 18 anos para serem utilizadas em conflitos armados).
<b>2000</b>	Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos da Criança Relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados	Proíbe o recrutamento compulsório e o uso direto de pessoas com menos de 18 anos em hostilidades.



ANO	INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO
2000	Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos das Crianças Relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil.	Proíbe a prostituição infantil, a pornografia infantil e a venda de crianças.
2006	Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.	Reafirma os direitos humanos e enfatiza a sua importância particular para as pessoas portadoras de deficiências.
2006	Convenção Internacional sobre a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado.	Define e proíbe o desaparecimento forçado sob quaisquer circunstâncias e obriga o Estados a prevenir tais actos, a perseguir, castigar e repatriar os responsáveis e a proporcionar reparações para as vítimas e suas famílias.

Inicialmente, a relativa abundância de normas gerais de direitos humanos aplicáveis aos deslocados poderia levar à conclusão de que eles são suficientemente protegidos pelo direito internacional. Certamente, não se pode dizer que eles estejam inteiramente desamparados. Afinal, todos os deslocados são cidadãos do país onde se encontram e o direito internacional também lhes reconhece e garante uma série de direitos. No entanto, diversas necessidades específicas deste grupo não são protegidas e ainda subsistem inúmeras lacunas e limitações no que se refere a sua proteção jurídica internacional.<sup>174</sup>

Os Princípios Orientadores sobre o Deslocamento Interno são fruto de desenvolvimento de uma abordagem integrada de proteção dos direitos da pessoa humana, explica-se.

Há vantagens inegáveis na aplicação normativa conjunta do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário (aplicável a situações de conflito armado) e do Direito Internacional dos Refugiados para a proteção internacional dos deslocados internos. Nenhum dos três ramos jurídicos isoladamente é capaz de salvaguardar todas as necessidades dos deslocados internos.

Mesmo o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o mais amplo e desenvolvido dos três, não possui disposições para muitas situações nas quais os deslocados internos ainda se encontram desprotegidos. Por outro lado, uma perspectiva convergente que faça incidir, ao

<sup>174</sup> OLIVEIRA, E. C. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, p. 73–92, 2004.

mesmo tempo, normas das três vertentes de proteção, representa um amparo expressivamente mais vasto e mais completo.

As origens históricas distintas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados são em grande parte responsáveis pelo desenvolvimento compartimentalizado dessas três principais vertentes da proteção internacional da pessoa humana. No entanto, fica cada vez mais evidente que elas possuem grandes áreas de interação. Se não há uniformidade total, muitas são as convergências e complementaridades<sup>175</sup> entre direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados.

No caso das vertentes mencionadas, a identidade de seu propósito básico, a proteção da pessoa humana em todas e quaisquer circunstâncias, é seguramente o fator mais significativo para a defesa de sua aplicação integrada. A complementaridade assenta-se assim em princípios fundamentais comuns que norteiam as três vertentes cujo desígnio central é defender e garantir a dignidade e a segurança do ser humano. No caso de sua aplicação para os deslocados internos, tal propósito é de crucial relevância, uma vez que representa a manifestação maior da legitimidade da preocupação internacional com a promoção e a proteção dos direitos humanos por todos e em toda parte.<sup>176</sup>

Desse modo, os Princípios Orientadores não modificam ou substituem normas internacionais ou nacionais existentes. Refletem o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados e são com estes compatíveis. O resultado é um documento que agrega os progressos atingidos no desenvolvimento das três vertentes da proteção da pessoa humana e os aplica para assegurar, de maneira mais completa e mais direta que cada vertente isolada, a proteção de vítimas de deslocamento interno.

Oliveira<sup>177</sup> exemplifica a complementaridade entre as vertentes de proteção da pessoa humana, principalmente entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário, por meio de análise acerca do princípio orientador 10, o qual recomenda o seguinte:

---

<sup>175</sup> Sobre a questão da complementaridade do direito internacional dos direitos humanos, direito internacional dos refugiados e direito internacional humanitário, ver CANÇADO TRINDADE (1996).

<sup>176</sup> OLIVEIRA, E. C. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, p. 73-92, 2004.

<sup>177</sup> OLIVEIRA, E. C. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, p. 73-92, 2004.

1. O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito deverá ser protegido por lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida. Os deslocados internos devem ser protegidos sobretudo contra:
  - a) O genocídio;
  - b) O homicídio;
  - c) As execuções sumárias e arbitrárias; e
  - d) Os desaparecimentos forçados, incluindo o rapto ou a detenção sem comunicação prévia, que represente ameaça de ou resulte em morte. A ameaça e o incitamento para o cometimento de quaisquer dos atos supracitados devem ser proibidos.
2. São proibidos, para todos os efeitos, os ataques ou outros atos de violência contra os deslocados internos que não participaram ou já não participam de hostilidades. Os deslocados internos devem ser particularmente protegidos contra:
  - a) Os ataques diretos ou indiscriminados ou outros atos de violência, incluindo a criação de áreas onde são permitidos os ataques contra os civis;
  - b) A fome como um método de combate;
  - c) O seu uso como escudo humano para proteger os objetivos militares dos ataques ou proteger, favorecer ou impedir operações militares;
  - d) Os ataques contra os seus campos ou assentamentos; e
  - e) O uso de minas antipessoal”.

A redação desse princípio é fruto de diretas influências tanto do Direito Internacional dos Direitos Humanos quanto do Direito Internacional Humanitário: sua parte inicial é diretamente derivada do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 6o, 1 do PCP).<sup>178</sup> A segunda parte, por sua vez, que consiste na enumeração de atos em relação aos quais os deslocados são particularmente protegidos, contém elementos do Direito Internacional Humanitário. A categoria homicídio vem, por exemplo, do artigo 3o comum às Convenções de Genebra de 1949.<sup>179</sup> Por outro lado, a categoria execuções sumárias e arbitrárias é um instituto jurídico típico de direitos humanos.

---

<sup>178</sup> Internalizado em nossa ordem jurídica por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

<sup>179</sup> ARTICLE 3

In the case of armed conflict not of an international character occurring in the territory of one of the High Contracting Parties, each Party to the conflict shall be bound to apply, as a minimum, the following provisions:

(1) Persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed 'hors de combat' by sickness, wounds, detention, or any other cause, shall in all circumstances be treated humanely, without any adverse distinction founded on race, colour, religion or faith, sex, birth or wealth, or any other similar criteria.

To this end, the following acts are and shall remain prohibited at any time and in any place whatsoever with respect to the above-mentioned persons:

- (a) violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture;
- (b) taking of hostages;
- (c) outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;
- (d) the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgment pronounced by a regularly constituted court, affording all the judicial guarantees which are recognized as indispensable by civilized peoples.
- (2) The wounded and sick shall be collected and cared for.

O parágrafo 2o, por sua vez, traz uma versão pouco modificada das disposições encontradas na Quarta Convenção de Genebra e nos Protocolos Adicionais I e II de 1977.<sup>180</sup>

Para ilustrar a presença do Direito Internacional dos Refugiados nos Princípios Orientadores, pode-se lembrar do princípio 28, que integra o preceito geral do “non-refoulement” com algumas disposições que regulamentam o regresso voluntário de deslocados internos para seus locais de residência habitual ou sua reinstalação em outra parte do país.<sup>181</sup>

1. As autoridades competentes têm o dever e responsabilidade primárias de criar condições, bem como de fornecer meios, que permitam o regresso voluntário, em segurança e com dignidade, dos deslocados internos às suas casas ou aos locais de residência habituais, ou a sua reinstalação voluntária em qualquer outra parte do país. Tais autoridades devem esforçar-se para facilitar a reintegração das pessoas regressadas ou reinstaladas que outrora foram deslocados internos.
2. Esforços deverão ser envidados para assegurar a participação plena dos deslocados internos no planeamento e gestão do seu regresso ou reinstalação e reintegração.

Assim, é imprescindível entender que os Princípios Orientadores, apesar de não serem um instrumento vinculante, refletem inúmeras normas internacionais pré-existent, as quais os Estados são obrigados a respeitar. Mesmo que os deslocados internos nunca tenham sido o foco no desenvolvimento da maioria dos instrumentos de direitos humanos, é inegável que o direito internacional dos direitos humanos (DIDH) contempla os direitos daqueles, uma vez que o DIDH deve ser aplicado em todas as circunstâncias e a todas as pessoas, sem discriminação.

O direito internacional humanitário é outro ramo do direito internacional extremamente importante para a proteção dos direitos dos deslocados internos, embora aplicáveis somente em situações de conflito armado. Mesmo o direito internacional dos refugiados é relevante, pois, como diversas situações por que passam os refugiados e os deslocados internos são semelhantes, ele serve de analogia. Portanto, esses ramos do direito

---

An impartial humanitarian body, such as the International Committee of the Red Cross, may offer its services to the Parties to the conflict.

The Parties to the conflict should further endeavour to bring into force, by means of special agreements, all or part of the other provisions of the present Convention.

The application of the preceding provisions shall not affect the legal status of the Parties to the conflict.

<sup>180</sup> Disponível em: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/380?OpenDocument>. Acesso em fev. 2018.

<sup>181</sup> OLIVEIRA, E. C. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, p. 73-92, 2004.

internacional complementam-se na proteção dos direitos dos deslocados internos e paralelamente impõem obrigação aos Estados de respeitá-los.<sup>182</sup>

Evidenciou-se a evolução da definição inicialmente defendida em 1992 para a posteriormente apresentada em 1998, quando esta se tornou propositadamente mais ampla e abrangente. A seção seguinte tratará de um necessário consectário da definição aqui analisada, a tipologia aplicável ao deslocamento interno.

## 2.1 Tipologia atual dos deslocamentos internos

A partir das causas expressas na definição de deslocamento interno já mencionada, serão expostos os possíveis tipos de deslocamentos, a saber, os ocorridos em virtude de conflitos armados, de situações de violência generalizada, de violações de direitos humanos e de calamidades humanas ou naturais.

À parte as espécies causadoras do deslocamento interno explicitamente mencionadas em seu conceito, a seção tratará também do deslocamento induzido por desenvolvimento, como sua externalidade negativa. O deslocamento causado pelo desenvolvimento inclui o deslocamento físico da terra, do local de residência habitual ou do local de residência e o deslocamento econômico de seus meios de subsistência.

Em virtude de se analisar, na presente tese, o caso Samarco como gerador de uma realidade brasileira de deslocados internos, importa ressaltar que, na exposição dos tipos de deslocamento, será dada ênfase aos deslocamentos causados por desastres (naturais e humanos), bem como aos induzidos por desenvolvimento.

É relevante apontar que esta seção também tratará de um ramo incipiente do direito, qual seja o Direito dos Desastres, o qual labora com a gestão do risco de situações de vulnerabilidade que possam propiciar a manifestação concreta da magnitude dos efeitos devastadores de um evento que desestabilize socioambientalmente uma comunidade difusa de pessoas. Um conceito relacional de tal ramo do direito permite identificar um cenário cíclico implicado no gerenciamento de risco, a envolver as seguintes etapas: mitigação do risco de desastre; desenvolvimento do planejamento e da execução de respostas em face do desastre e de situações de emergência geradas; adoção de medidas e programas de compensação e

---

<sup>182</sup> GOUVEIA, G. P. V. **A responsabilidade de proteger (deslocados internos)? O papel da prevenção e da dimensão local**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília.

estabilização; reconstrução das áreas e vidas afetadas, seguindo-se de novos painéis de execução e planeamento de mitigação, com reabertura do ciclo.

#### **a) Deslocamento interno induzido por conflitos armados**

Iniciando-se a análise da tipologia pelos conflitos armados, seguindo-se a ordem topológica da definição, ressalta-se que os conflitos eclodem em razão das mais variadas causas e, da mesma forma, podem também ser identificados vários tipos de conflito.

Relativamente aos conflitos internacionais, uma tipologia própria pode ser desenvolvida baseada em quatro perspectivas de análise, a saber, quanto ao tipo básico, ao objetivo, à importância relativa e quanto ao grau de controlabilidade.<sup>183</sup>

Desse modo, quanto ao tipo básico, os conflitos podem assumir três tipos diferentes:

1. Lutas – Nas lutas o controlo mútuo dos atores ou o autocontrolo degenera-se rapidamente, uma vez que as ações desenvolvidas por uma das partes provocam uma reação da outra parte, traduzindo-se no desenvolvimento de ações semelhantes às que originaram a reação, assumindo este tipo de conflito um carácter quase automático.
2. Jogos – Nos jogos os atores, embora possam não possuir o controlo sobre o resultado dos movimentos, mantêm o controlo relacional dos movimentos. Para tal, os atores devem ter objetivos bem definidos e possuírem uma boa noção do grau de fiabilidade da sua percepção relativamente ao outro.
3. Debates – Nos debates regista-se uma alteração mútua das percepções das imagens da realidade, dos valores e das motivações, por parte dos adversários (PEDROSO, 2011, p. 37)

Quanto ao objetivo, distinguem-se os conflitos de sobrevivência conjunta, em que ambos os adversários sobrevivem e voltam a integrar o sistema internacional, no entanto, com possíveis alterações de estatuto e posição na hierarquia das potências, dos conflitos de destruição mútua, em que, no melhor dos cenários, apenas um dos adversários sobrevive.

No que respeita ao grau de importância relativa, distinguem-se conflito fundamental e conflito accidental, sendo que, num conflito fundamental existem incompatibilidades permanentes das estruturas primárias entre as partes e, num conflito accidental, as circunstâncias que o originam são casuais.

---

<sup>183</sup> PEDROSO, A. M. S. A PROBLEMÁTICA DOS DESLOCADOS INTERNOS. Da Natureza dos Conflitos Armados da Actualidade às Respostas da Comunidade Internacional. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). **Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas**. Universidade Técnica de Lisboa.

Quanto ao grau de controlabilidade, distinguem-se os conflitos entre controláveis e incontroláveis, sendo que, nos primeiros, o grau de destruição e a intensidade do conflito é controlável e, nos segundos, deixa de ser possível controlar o conflito.<sup>184</sup>

Francisco Proença Garcia<sup>185</sup> identifica também vários tipos de conflitos, distinguindo-se as guerras internacionais das guerras internas e, dentro de cada uma destas, identificando-se diferentes tipologias. Desse modo, nas guerras internacionais, distinguem-se guerra fria e guerra quente, sendo que o primeiro tipo utiliza todas as formas de coação (política, econômica e psicológica), exceto a coação militar, que está presente apenas como potencial. Como guerra quente, o autor considera a guerra clássica e a guerra nuclear. A guerra clássica envolve a utilização de meios militares e inclui a ameaça de utilização de meios nucleares. A guerra nuclear compreende a utilização efetiva de armas nucleares de natureza limitada ou ilimitada.

No que respeita às guerras internas, Garcia<sup>186</sup> subdivide-as em guerra subversiva, revolta militar, golpe de estado, revolução e guerra civil.

A guerra subversiva seria a luta ocorrida no interior de um território, levada a cabo pela população contra a autoridade de direito, com vistas, no mínimo, a bloquear a sua ação, e pode ou não ter o apoio do exterior. A revolta militar ocorreria quando as forças militares, na sua totalidade ou uma parte significativa destas, visa a derrubar o poder estabelecido por intermédio da força. O golpe de Estado traduz-se num ato clandestino realizado por uma elite contra o poder estabelecido que culmina na tomada técnica do poder por parte dessa elite. A revolução nasce de um levantamento popular que acontece de forma breve e inesperada, que aparentemente é descontrolado e que geralmente não é planeado. A guerra civil, por seu turno, ocorreria quando “parte da população de uma determinada unidade política entra em luta contra o governo estabelecido dessa mesma unidade. Uma das partes procura o reconhecimento do estatuto de beligerante com todos os privilégios de soberania associados.”<sup>187</sup>

## **b) Deslocamento interno induzido por situações de violência generalizada**

<sup>184</sup> PEDROSO, A. M. S. A PROBLEMÁTICA DOS DESLOCADOS INTERNOS. Da Natureza dos Conflitos Armados da Actualidade às Respostas da Comunidade Internacional. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa.

<sup>185</sup> GARCIA, Francisco P. *Da Guerra e da Estratégia: A Nova Polemologia*, Lisboa: Prefácio, 2010.

<sup>186</sup> GARCIA, Francisco P. *Da Guerra e da Estratégia: A Nova Polemologia*, Lisboa: Prefácio, 2010.

<sup>187</sup> GARCIA, Francisco P. *Da Guerra e da Estratégia: A Nova Polemologia*, Lisboa: Prefácio, 2010. p. 38.

A definição de deslocamento interno ora adotada aponta a violência generalizada como segunda situação causadora do deslocamento.

A Cruz Vermelha/Crescente Vermelho distingue os atos de violência generalizada dos meros distúrbios e tensões na ordem interna de um Estado. De acordo com esta organização, os atos de violência generalizada envolvem ações regulares e gerais no ambiente de um conflito armado de caráter internacional ou não. Já os distúrbios e tensões na ordem interna são "situações em que não há conflitos armados não internacionais, mas existe um espírito de confronto que se caracteriza por uma certa gravidade ou duração e que envolve atos de violência. Estes últimos podem assumir várias formas, desde a geração espontânea de atos de revolta até a luta entre grupos mais ou menos organizados e as autoridades no poder. Nessas situações, que não necessariamente degeneram em lutas abertas, as autoridades no poder convocam forças policiais extensas para restaurar a ordem interna." <sup>188</sup>

A Cruz Vermelha/Crescente Vermelho distingue, também, "distúrbios" e "tensões" na ordem interna de um Estado. Nas palavras desta organização: "há distúrbios internos, sem caracterizar um conflito armado, quando o Estado usa a força armada para manter a ordem; há tensões internas, sem perturbações internas, quando a força é usada como medida preventiva para manter o respeito pela lei e pela ordem". <sup>189</sup>

A partir de uma análise crítica, a expressão "atos (ou situações) de violência generalizada" parece ser vaga e de difícil distinção de outras hipóteses tipológicas presentes na definição de deslocamento interno. Isso porque tanto pode haver atos de violência generalizada num conflito armado (de caráter internacional ou não) como em situações de distúrbios e de tensões na ordem interna e de violações maciças e sistemáticas dos direitos humanos. <sup>190</sup>

### c) Deslocamento interno induzido por violações de direitos humanos

Em se tratando de violação sistemática de direitos humanos (terceiro item presente na definição de deslocamento interno como causador de tal deslocamento), o vocábulo "sistemática" encerra a vontade premeditada e intencional de se perseguir determinado tipo de

---

<sup>188</sup> Cf. ICRC. The ICRC Commentary to Protocol II, Geneve, 1987, p. 1355. Citado por Morikowa, 2006, *op. cit.* p. 158.

<sup>189</sup> *Idem.*

<sup>190</sup> MORIKAWA, M. M. **Deslocados Internos: Entre a soberania do Estado e a protecção internacional dos Direitos do Homem. Uma crítica ao sistema internacional de protecção dos refugiados.** Stvdia Ivridica n° 87. Coimbra Editora. 2006.



peessoas impingindo-lhes o medo coletivo ou individual, a ameaça a sua vida, sua integridade física e moral, sua segurança e liberdade, com o objetivo de não apenas eliminar o grupo em razão de sua raça, religião ou nacionalidade, mas também por questões de ordem econômica, de domínio de território (no todo ou parte dele) ou de controle das riquezas naturais – um exemplo tem sido a limpeza étnica. Vale remarcar que nessas situações de limpeza étnica, o deslocamento forçado é tão perigoso quanto permanecer em sua própria casa. Obrigadas a abandonar seus locais habituais de residência, essas pessoas, além de serem privadas dos meios e condições básicas para a sua sobrevivência, encontram-se vulneráveis a vários tipos de violações a direitos humanos, como tortura, tratamentos desumanos, escravidão etc.<sup>191</sup>

#### **d) Deslocamento interno induzido por calamidades humanas ou naturais. Direito dos Desastres**

No que diz respeito às calamidades humanas ou naturais, última categoria causadora de deslocamento interno a ser citada na definição, chama a atenção o fato de que o Grupo de Profissionais Governamentais Para a Cooperação Internacional para Advertir Novos Fluxos de Refugiados (Grupo de Profissionais), criado pela Assembleia Geral da ONU, em 1981, pela Resolução 36/148<sup>192</sup>, dividiu a calamidades, quanto às suas causas, em dois tipos: a) "man-made causes and factors" e b) "natural causes".

Na categoria de desastres provocados pelo homem, o grupo inclui nesta lista os fatores políticos, tais como guerras, conflitos armados, agressões, dominação estrangeira, ocupação estrangeira, sistemas opressivos, regimes de segregação racial, etc.; assim como os fatores socioeconômicos, tais como política de desenvolvimento insustentável, descaso à fome, etc.<sup>193</sup>

Nada obstante a importância da distinção acima, especialmente para a posterior análise do caso Samarco ao longo desta tese, entende-se como fundamental voltar-se à própria definição de calamidade ou, como tem tratado a comunidade internacional, de “desastre”.

A Estratégia Internacional da ONU para a Redução de Desastres<sup>194</sup> define como tal uma grave interrupção do funcionamento de uma comunidade ou de uma sociedade que causa

---

<sup>191</sup> MORIKAWA, M. M. **Deslocados Internos: Entre a soberania do Estado e a protecção internacional dos Direitos do Homem. Uma crítica ao sistema internacional de protecção dos refugiados.** Stvdia Ivridica n° 87. Coimbra Editora. 2006.

<sup>192</sup> Cf. Un doc. A/Res/36/148 (1981).

<sup>193</sup> Cf. UN doc. A/41/324 (1986).

<sup>194</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – **Displacement due to natural hazard-induced disasters: Global estimates for 2009 and 2010.** Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/library/publications/2011/displacement-due-to-natural-hazard-induced-disasters-global->

perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais generalizadas que excedem a capacidade da comunidade ou sociedade afetada de lidar com seus próprios recursos.

Os critérios objetivos<sup>195</sup> utilizados pelo Centro de Pesquisa sobre Epidemiologia de Desastres (CRED, em sigla internacional: “Centre for Research on the Epidemiology of Disaster”) para a identificação do desastre incluem pelo menos um dos seguintes acontecimentos: dez ou mais pessoas morreram; cem ou mais pessoas relataram-se afetadas; existência de declaração de estado de emergência ou solicitação de assistência internacional.

Assim, os desastres são o resultado de uma combinação de fatores de risco que podem ser resumidos como a exposição de pessoas e ativos aos perigos e sua vulnerabilidade pré-existente a eles.

Os desastres e os riscos a eles relacionados são comumente categorizados como de início rápido ou lento. Em uma das extremidades, há eventos ou perigos de curto prazo, tais como terremotos que ocorrem com pouco ou nenhum aviso; na outra, processos que se desenvolvem gradualmente e de modo duradouro, como a erosão da seca e sobre os rios, que atuam como gatilhos de influência paulatina nas condições de vida das pessoas.

Nesse contexto de definição tipológica, o deslocamento é o movimento obrigatório ou forçado, de evacuação ou deslocalização de indivíduos ou grupos de pessoas de suas casas ou locais de residência habitual, a fim de evitar a ameaça ou o impacto de um desastre. Refere-se tanto a situações em que as pessoas são obrigadas a mudar-se por determinação de autoridades e organizações locais ou nacionais quanto a hipóteses em que as pessoas agem, independentemente de ordem ou recomendação, forçadas pelas próprias ameaças e condições severas que enfrentam.<sup>196</sup>

Na prática, o deslocamento fica dentro de um contínuo, incluindo deslocamento forçado, predominantemente, e migração voluntária, em menor escala. Desse modo, o deslocamento é uma medida mais reativa, de último recurso, ou uma resposta de sobrevivência a ameaças severas e imediatas. A migração, por sua vez, é uma decisão estratégica, tomada, a mais longo prazo, com o propósito de viabilizar o deslocamento para onde haja condições mais seguras e melhores perspectivas de subsistência.

Na verdade, os movimentos em qualquer extremidade do contínuo podem tornar as pessoas, caso não sejam suficientemente protegidas e apoiadas, deveras vulneráveis ou conduzi-las mesmo a uma situação mais precária do que aquela que enfrentariam se tivessem

---

[estimats-for-2009-and-2010/](#). Acesso em mar. 2018.

<sup>195</sup> *Idem.*

<sup>196</sup> *Ibidem.*

permanecido em seu local de origem. Movimentos bem informados, preparados e gerenciados, no entanto, permitem que as pessoas se adaptem a condições muito severas e se salvem.

Na realidade, o deslocamento é um dos impactos menos relatados em se tratando de catástrofes de início súbito. Muitas vezes escondidos atrás da notícia de evacuações preventivas que salvam vidas, seus custos para os indivíduos, para as comunidades locais, para os países e para a comunidade internacional tendem a não ser contabilizados.

Enquanto isso, sabe-se que houve 24,2 milhões de novos deslocamentos provocados por riscos naturais de início súbito em 2016, a partir da coleta de dados de mais de 3.800 eventos em mais de 170 países e territórios desde 2008.<sup>197</sup> Os dados mostram que o deslocamento interno está aumentando globalmente, juntamente com as necessidades humanitárias e de desenvolvimento para o resolver.

A maioria das pessoas deslocadas por desastres permanece dentro de seus países de origem e seu deslocamento também tende a ser de curto prazo. Mesmo quando a habitação é danificada ou destruída, as pessoas geralmente retornam à reconstrução. Dependendo, no entanto, da extensão do dano e da vulnerabilidade da população afetada, os DIs podem atravessar as fronteiras. Tais movimentos podem ser intencionais ou acidentais quando as bordas são porosas e não estão claramente marcadas. Um deslocamento transfronteiriço significativo foi relatado no Grande Corno de África durante crises alimentares e fome que foram conduzidas pelo menos em parte pela seca em 2010 e 2011 e novamente entre 2015 e 2017.<sup>198</sup>

No que toca ao conceito de risco, este relaciona-se com a avaliação da probabilidade de resultados negativos e com os esforços feitos para mitigar os mesmos. Os riscos são uma parte inevitável da vida, mas as ações podem ser tomadas em nível individual, comunitário, nacional e regional para reduzi-los e desenvolver planos de contingência. A avaliação do risco é o ponto de partida para traduzir percepções em ações atenuantes.

Em termos de compreensão e gerenciamento do risco de desastres, é vital reconhecer que os desastres causados pelos riscos naturais não são atos de Deus que ocorrem no vácuo, de modo que muito pode ser feito para mitigar os riscos que eles trazem e reduzir as perdas que causam.

---

<sup>197</sup> Cf. Global Disaster Displacement Risk. A baseline for future work. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/global-disaster-displacement-risk-a-baseline-for-future-work>

<sup>198</sup> *Idem.*

Para o risco de deslocamento de desastres em particular, também é importante entender que o deslocamento associado a desastres está principalmente relacionado à exposição e à vulnerabilidade da população em questão e à falta de capacidade de enfrentamento das comunidades, dos governos locais e nacionais e de outras partes interessadas. Conhecimento e compreensão de seus principais condutores são a base para a definição de medidas eficazes para reduzir o risco de deslocamento futuro.

Nesse contexto, importa listar-se os desafios típicos de direitos humanos pós-desastres naturais<sup>199</sup>, enumerados a seguir:

1. Acesso à assistência: as pessoas deslocadas têm o direito de solicitar e receber proteção das autoridades nacionais. No entanto, caso os Estados atingidos não estejam em condições de fornecer assistência adequada, as restrições à entrega desses produtos devem ser evitadas;
2. Não discriminação: após desastres naturais, a discriminação pode surgir na distribuição de assistência humanitária, bem como na reintegração e nas decisões de deslocalização e reinstalação. A assistência deve ser providenciada de acordo com o princípio da imparcialidade e neutralidade, sem discriminação com base em raça, etnia, religião ou casta ou privilégio;
3. Proteção de mulheres e crianças: tais grupos experimentam uma maior vulnerabilidade à violência sexual e de gênero, especialmente em campos, onde se encontram níveis mais altos de violência doméstica. As mulheres também têm necessidades especiais na área da saúde reprodutiva; as crianças que perderam suas casas e famílias estão particularmente em risco de recrutamento militar;
4. Tráfico: este é outro risco grave que é aumentado quando as pessoas são deslocadas, famílias são separadas, crianças tornam-se órfãs e meios de subsistência são destruídos.
5. Acesso à educação: um retorno à escola após um desastre natural é importante para minimizar as consequências nefastas de um desastre, especialmente no que toca ao bem-estar psicossocial das crianças. O acesso à educação, no entanto, é limitado quando os DI são abrigados em edifícios escolares.
6. Perda de documentação: Falta de documentação e capacidade de pagamento de imóveis. A obtenção de documentação de substituição pode ser difícil e demorada.

---

<sup>199</sup> KALIN, W. (2005) **Natural Disasters and IDPs' Rights**, Forced Migration Review, Special Tsunami Issue, pp. 10–11.

7. Participação de deslocados internos: os DIs devem participar ativamente do processo de tomada de decisão, especialmente no que diz respeito à localização e disposição dos acampamentos e assentamentos
8. Retorno voluntário e reinstalação: após o estágio de emergência de um desastre, as pessoas deslocadas normalmente precisarão de assistência para reconstruir suas vidas. As autoridades nacionais têm o principal dever e responsabilidade de facilitar isso, estabelecendo as condições, bem como fornecendo os meios, para que as pessoas deslocadas voltem voluntariamente, em segurança e dignidade, aos seus locais de origem ou para se reassentarem em outra parte do país e para facilitar a sua reintegração. Além de reconstruir casas e outras infraestruturas, isso pode incluir assistência para que os deslocados possam restabelecer os meios de subsistência anteriores ou fornecer aos deslocados treinamento e assistência para o desenvolvimento de novas fontes de renda .

Quando governos, agências internacionais e ONGs desenvolvem e implementam programas de reconstrução e reintegração para DIs, eles devem buscar soluções equitativas e ter em mente os desafios retro mencionados.

Como visto, o deslocamento como resultado do desastre natural apresenta inúmeras preocupações em matéria de direitos humanos, relacionadas tanto com o impacto do desastre inicial quanto com o deslocamento em si, bem como com a forma como o auxílio humanitário é distribuído e o deslocamento gerenciado. De acordo com o direito internacional, os Estados são obrigados a respeitar, proteger e cumprir os direitos dessas pessoas no seu território e a principal responsabilidade pela proteção dos direitos das pessoas deslocadas internamente recaem sobre o estado territorial.

Uma maior ratificação dos tratados de direitos humanos poderia ajudar a reduzir a vulnerabilidade ao desastre, de maneira a abordar os fatores sistêmicos e estruturais que atualmente limitam a capacidade e a resiliência. Mas, mesmo quando os Estados ratificaram os tratados de direitos humanos, continuam a existir questões relacionadas com a implementação prática e com a aplicação da proteção dos direitos humanos, e é claro que a ratificação de tratados de direitos humanos, por si só, é insuficiente para abordar toda a gama de questões. Em alguns casos, os estados não dispõem de recursos para responder

adequadamente a desastres e proteger os DIIs. Nessas situações, os estados têm a obrigação de buscar e aceitar a assistência internacional.<sup>200</sup>

Os vários instrumentos de “soft law” sobre desastres e deslocamentos internos (a serem abordados em capítulo posterior deste trabalho) fornecem orientações práticas úteis sobre como o auxílio internacional de desastres deve ser coordenado e distribuído. Ao adotar essas diretrizes e implementá-las em leis e procedimentos nacionais, os estados podem estar mais bem preparados para responder ao desastre quando este ocorrer.

Esses instrumentos dão efeito a uma abordagem baseada em direitos, incorporam vários padrões de direitos humanos e identificam potenciais ameaças aos direitos humanos. Ao implementar esses instrumentos, os estados podem adotar uma abordagem para o deslocamento de desastres que é condizente com os princípios dos direitos humanos, além de útil e específica ao contexto.

Uma vez que não há um instrumento internacional específico que aborde o problema do deslocamento induzido por desastre, os esforços devem se concentrar em uma melhor implementação dos instrumentos que atualmente existem. Por meio de uma combinação de maior ratificação de convenções de direitos humanos e de uma aplicação mais completa dos instrumentos de “soft law”, é possível proteger os direitos das pessoas deslocadas por desastres naturais e buscar soluções a longo prazo e sustentáveis para o deslocamento.<sup>201</sup>

Nesse ponto, é importante abordar o tema relativo ao Direito dos Desastres. No entendimento de Carvalho e Damacena<sup>202</sup>, a formação do sentido jurídico de desastres encontra-se numa relação semântica pendular entre (i) causas e (ii) consequências, e converge para a descrição de fenômenos socioambientais de grande apelo midiático e de irradiação policontextual (econômica, política, jurídica, ambiental) capazes de comprometer a (iii) estabilidade do sistema social. Uma concepção dominante de catástrofe nos remete aos impactos humanos e sociais ocasionados pela natureza, tais como terremotos, tornados, incêndios etc.

É inerente a essa noção, mais tradicional, uma distinção cartesiana entre homem/natureza, ao conceber desastres como aqueles eventos naturais, não habituais e de intensidade irresistível. No entanto, a evolução tecnológica e científica da sociedade contemporânea ocorrida, principalmente, após a industrialização, desencadeia a ampliação da capacidade de

---

<sup>200</sup> LEWIS, B., & MAGUIRE, R. (2016). **A Human Rights-based Approach to Disaster Displacement in the Asia-Pacific**. Asian Journal of International Law, 6(2), 326-352. doi:10.1017/S2044251315000168.

<sup>201</sup> LEWIS, B., & MAGUIRE, R. (2016). **A Human Rights-based Approach to Disaster Displacement in the Asia-Pacific**. Asian Journal of International Law, 6(2), 326-352. doi:10.1017/S2044251315000168.

<sup>202</sup> CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

intervenção do homem sobre a natureza, havendo, em quase todos os desastres denominados naturais, algum fator antropogênico. Esta situação, por evidente, ocasiona, ao direito e à teoria da responsabilidade, uma maior dificuldade na delimitação do que se trata de “act of God” e o que seria decorrente de “act of Man”, para fins de delimitação da previsibilidade ou não de um evento e, conseqüentemente, da incidência destes fenômenos como excludente de responsabilidade (especialmente civil e administrativa) de entes públicos e privados.<sup>203</sup>

Apesar de tais dificuldades, também no campo do Direito dos Desastres, estes são constantemente descritos e classificados, segundo suas causas, como naturais (“natural disasters”) ou antropogênicos (“man-made disasters”). Os desastres naturais seriam aqueles decorrentes imediatamente de fenômenos naturais, atribuíveis ao exterior do sistema social. Já os desastres antropogênicos são constituídos por desastres tecnológicos e sociopolíticos e decorrem de fatores humanos. Sob o ponto de vista sistêmico, pode ser dito que os desastres antropogênicos decorrem do sistema social (principalmente, do científico, do econômico e do político). São espécies de desastres tecnológicos, o uso da tecnologia nuclear (como Chernobyl e Fukushima), as contaminações químicas, os riscos nanométricos, os riscos biotecnológicos, dentre outras possibilidades exemplificativas.

Não obstante a relevância das distinções conceituais acima, a grande maioria dos desastres decorre de uma sinergia de fatores naturais e antropogênicos (desastres mistos ou híbridos), sem que possa ser percebida uma prevalência de um destes, mas sim uma combinação de fatores híbridos num fenômeno de grandes proporções.

A partir da semântica descrita, pode-se visualizar um emergente campo jurídico acadêmico que engloba um amplo corpo de pesquisa e procura informar as tomadas de decisões relacionadas a prováveis ocorrências de desastres.<sup>204</sup>

Inerente ao Direito dos Desastres e configurando verdadeiro princípio organizador de tal ramo jurídico, existe uma ideia simples chamada “ciclo de desastres”. O ciclo de desastres consiste em mitigação do risco de desastre; desenvolvimento do planejamento e da execução de respostas em face do desastre e de situações de emergência geradas; adoção de medidas e de programas de compensação e de estabilização; reconstrução das áreas e das vidas afetadas,

---

<sup>203</sup> CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

<sup>204</sup> CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

seguida de novos painéis de execução e de planejamento de mitigação, com reabertura do ciclo.<sup>205</sup>

Cada etapa do ciclo de desastres é parte do portfólio de gerenciamento de riscos da sociedade. Na mente popular, o foco pode ser o drama do próprio desastre e a resposta de emergência imediata. Mas as outras etapas do ciclo são igualmente importantes. Usar o ciclo de desastres como uma estrutura tem a vantagem de colocar a resposta de emergência, que geralmente recebe a atenção primordial, em contexto. A mitigação de risco reduzida pode ampliar o impacto do desastre posterior – por exemplo, o furacão Katrina teria causado muito menos mortes se o sistema de controle de inundações de Nova Orleans tivesse sido devidamente projetado.<sup>206</sup>

Os mecanismos de compensação e de reconstrução são tão importantes quanto a resposta de emergência na determinação da gravidade do impacto em muitas vítimas. Tornar as comunidades resistentes ao desastre envolve muito mais do que uma rápida resposta de emergência.

Nesse contexto, existe uma variedade de ferramentas para gerenciar o risco de desastres, incluindo medidas estruturais tangíveis (relacionadas à construção), como diques e barragens, construção resistente a desastres e códigos de construção bem reforçados; e medidas não estruturais (não relacionadas à construção), como defesas naturais, seguros, ordenanças de zoneamento e incentivos econômicos. As medidas estruturais e não estruturais são complementares e podem ser usadas conjuntamente.

Tratemos especificamente das etapas componentes do ciclo. Relativamente à mitigação de riscos de desastres, os êxitos e as falhas na mitigação de riscos podem ser a diferença entre uma mera interrupção de rotina e uma grande catástrofe. O dano causado por um evento natural está relacionado à atividade humana. É quase um clichê no campo que não há verdadeiramente um desastre verdadeiramente "natural".<sup>207</sup> Os fenômenos físicos são um componente necessário de risco, mas são apenas o ponto de partida para abordar questões de segurança.

A mitigação do risco envolve muitos tipos diferentes de atividades. Como já mencionado, pode abranger a construção de novas infraestruturas, como diques ou barragens para o controle de inundações. Também pode incluir controles de uso da terra para separar

---

<sup>205</sup> FARBER, Daniel A., *Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law*, 16 Asia Pac. J. Env'tl. L. 37 (2013).

<sup>206</sup> FARBER, Daniel A., *Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law*, 16 Asia Pac. J. Env'tl. L. 37 (2013).

<sup>207</sup> FARBER, Daniel A., *Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law*, 16 Asia Pac. J. Env'tl. L. 37 (2013).



as pessoas especialmente das áreas de alto risco ou para preservar as áreas de amortecimento. Também pode incluir infraestruturas de endurecimento para torná-lo mais resiliente.

Uma das grandes fraquezas no planejamento de infraestrutura é a falta de vontade de imaginar o alcance total de possíveis riscos de desastres. O acidente nuclear de Fukushima é um exemplo particularmente marcante de como as organizações podem se prejudicar. Os reatores estavam situados em um pequeno farol, que se pensava fornecer proteção suficiente contra os tsunamis. A história indicou o contrário: há um registro histórico de um grande tsunami em julho de 869 e evidências geológicas que indicam um ciclo de retorno de mil anos. Na verdade, em 2008, especialistas da TEPCO haviam realizado algumas modelagens preliminares sugerindo que o risco de tsunami era muito maior do que a sua estimativa anterior. Até 2006, o governo sequer discutiu tsunamis em suas diretrizes de segurança, e mesmo assim insistiu que a estrutura de contenção fechada robusta em torno do próprio reator evitaria qualquer dano à parte nuclear do reator no caso de um tsunami.<sup>208</sup>

A análise de cenários é um método de empurrar os tomadores de decisão para além de suas zonas de conforto ao fazê-los contemplar situações em que seus próprios pressupostos podem falhar. Assim, a análise de cenários evita a armadilha de projetar um único futuro provável quando possíveis resultados muito diferentes são possíveis; amplia o conhecimento ao exigir mais projeções holísticas; força os planejadores a considerar mudanças dentro da sociedade, bem como circunstâncias externas; e, o mais importante, obriga os tomadores de decisão a usar suas imaginações.

No que toca à resposta de emergência, nações diferentes terão sistemas internos diferentes para a resposta a desastres, mas também há, comumente, a necessidade de mecanismos internacionais intervirem. Como se sabe, há grandes desastres, que países individuais podem não conseguir gerenciar, especialmente em se tratando de países em desenvolvimento.

O auxílio internacional em casos de desastres tem uma longa história, remonta pelo menos ao grande terremoto que destruiu Lisboa em 1755. Em 1921, a Cruz Vermelha recomendou uma convenção internacional sobre desastres, que levou à criação de uma União Internacional de Auxílio – que infelizmente não sobreviveu à primeira Guerra Mundial.<sup>209</sup>

Em virtude disso, em termos práticos, como consequência desse “gap” internacional, muitos problemas puderam ser observados na resposta internacional maciça ao tsunami do

---

<sup>208</sup> FARBER, Daniel A., *Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law*, 16 Asia Pac. J. Envtl. L. 37 (2013).

<sup>209</sup> FARBER, Daniel A., *Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law*, 16 Asia Pac. J. Envtl. L. 37 (2013).

Sudeste Asiático, que envolveu mais de 200 ONGs e uma dúzia governos. Na confusão resultante, a comunicação foi fraca e os esforços foram duplicados ou a falta de experiência compartilhada levou a falhas na assistência. Ainda não existem mecanismos de coordenação adequados.<sup>210</sup>

No que diz respeito à compensação e à reconstrução, verifica-se que, depois de uma emergência ter ocorrido, os seguros, a lei de responsabilidade civil e a assistência governamental para desastres fornecem formas de redimensionar riscos. Quando não se pode (ou simplesmente não se tenta) mitigar os riscos antes do evento, esses mecanismos de compensação ajudam a contornar seu impacto e, mesmo que se evitem os riscos por meio de uma resposta rápida, tais mecanismos ajudam na preparação para a reconstrução.

A compensação pós-desastre geralmente tem uma das três fontes: seguro privado, ajuda governamental ou o sistema de responsabilidade civil. O seguro privado geralmente não está disponível ou não oferece uma compensação rápida e eficiente. Os problemas incluem a indisponibilidade frequente de seguro privado, que exclui os riscos catastróficos de sua cobertura, e a dificuldade de lidar com um número muito grande de reclamações simultaneamente. O litígio contra as partes responsáveis também tem suas limitações e enfrenta barreiras mesmo em países desenvolvidos, como os EUA e o Japão.<sup>211</sup> A responsabilidade e o seguro apoiado pelo governo também podem ser combinados.

O objetivo da compensação é dar às pessoas os recursos para começar a reconstruir suas vidas. Para os países mais ricos, o processo é em grande parte interno, além da contribuição do mercado internacional de resseguro para se espalhar. Os países mais pobres precisam de mais assistência.

Os mecanismos internacionais começam a emergir de forma limitada para ajudar os países atingidos por catástrofes naturais. O Fundo Monetário Internacional (FMI) pode disponibilizar fundos especiais para os países se um desastre prejudicar a balança de pagamentos.

A reconstrução tem um significado próprio, mas também é, em certo sentido, apenas o começo de um novo ciclo, na medida em que incorpora esforços de mitigação para o próximo desastre a ocorrer. A resposta de emergência alimenta a fase de recuperação, pois os evacuados se tornam migrantes permanentes ou retornam às suas casas.

---

<sup>210</sup> FARBER, Daniel A., *Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law*, 16 Asia Pac. J. Envtl. L. 37 (2013).

<sup>211</sup> FARBER, Daniel A., *Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law*, 16 Asia Pac. J. Envtl. L. 37 (2013).

A reconstrução não envolve apenas infraestrutura física, mas também a criação de novas infraestruturas sociais e legais para aumentar a resiliência.

Assim, o ciclo de desastres não é meramente uma maneira conveniente de ordenar eventos; é importante porque nenhuma etapa pode ser considerada isoladamente e a característica mais importante do ciclo de desastres é que o ciclo está fechado. Todo desastre simplesmente começa o ciclo novamente, pedindo uma nova rodada de mitigação de risco.<sup>212</sup>

Nesse diapasão, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento desenvolveu um Manual e um “checklist” sobre Lei e Redução do Risco de Desastres.<sup>213</sup>

O checklist em questão desenvolve uma lista prioritária de 10 questões-chave que os legisladores, funcionários implementadores e todos que trabalhem com Direito dos Desastres são incentivados a considerar para garantir que as leis ofereçam o melhor suporte possível para a redução do risco de desastres.

As perguntas resultantes do checklist são as seguintes:

1. O seu país tem uma lei específica para o gerenciamento de riscos de desastres que prioriza a redução do risco de desastres e é adaptado ao contexto do país?
2. As leis do seu país estabelecem papéis e responsabilidades claros relacionados à redução de riscos para todas as instituições relevantes do nível nacional ao local?
3. As leis do seu país garantem a disponibilidade de recursos adequados para a redução do risco de desastres?
4. As leis setoriais relevantes do seu país incluem disposições para reduzir os riscos existentes e evitar a criação de novos riscos?
5. As leis do seu país estabelecem procedimentos claros e responsabilidades para a realização de avaliações de risco e garantir que a informação de risco seja considerada nos processos de desenvolvimento?
6. As leis do seu país estabelecem procedimentos claros e responsabilidades para o alerta precoce?
7. As leis do seu país requerem educação, treinamento e conscientização para promover uma abordagem de toda a sociedade da redução do risco de desastres?

---

<sup>212</sup> FARBER, Daniel A., *Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law*, 16 Asia Pac. J. Envtl. L. 37 (2013).

<sup>213</sup> Cf. UNDP (United Nations Development Programme) - *The Handbook and Checklist on Law and Disaster Risk Reduction*. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/climate-and-disaster-resilience/the-handbook-and-checklist-on-law-and-disaster-risk-reduction.html>. Acessado em mar.2018.

8. As leis do seu país garantem o envolvimento de todas as partes interessadas, incluindo a sociedade civil, o setor privado, as instituições científicas e as comunidades, nas decisões e atividades de redução de risco?
9. As leis do seu país abordam adequadamente as considerações de gênero e as necessidades especiais de categorias de pessoas particularmente vulneráveis?
10. As leis do seu país incluem mecanismos adequados para garantir que as responsabilidades sejam cumpridas e os direitos protegidos?<sup>214</sup>

É importante enfatizar que o processo em que as perguntas do checklist são discutidas e acordadas pode ser tão importante quanto o conteúdo das próprias respostas. Dada a natureza multi-setorial e interdisciplinar da diminuição dos riscos de desastre, responder às perguntas do checklist exigirá o envolvimento e a contribuição de uma série de partes interessadas, incluindo o governo, a sociedade civil e os representantes da comunidade. Espera-se que o processo de reunir esses tomadores de decisão para responder às perguntas contribua para resultados a longo prazo.

#### **e) Deslocamento interno induzido pelo desenvolvimento, como externalidade negativa**

Analizadas as causas de deslocamento constantes da própria definição de deslocamento interno, passa-se ao tipo de deslocamento induzido por projetos de desenvolvimento.

Inicialmente, observa-se que o estudo do deslocamento por desenvolvimento é complicado pelo fato de que o desenvolvimento é um termo notoriamente ambíguo. Pode referir-se a um objetivo social, um ideal de bem-estar social a que aspiram os povos, os governos e as agências internacionais. Também pode referir-se a um complexo de políticas, práticas e mudanças sociais e econômicas que levam a alcançar esse objetivo.

Normalmente, as políticas e práticas de desenvolvimento econômico que promovem o crescimento foram preconizadas com o objetivo de reduzir ou eliminar a pobreza: o crescimento econômico proporcionaria emprego para os pobres, o poder de compra dos consumidores para comprar o que as pessoas pobres poderiam produzir e uma base tributária com a qual os governos poderiam prestar serviços essenciais aos pobres, incluindo a

---

<sup>214</sup> Cf. UNDP (United Nations Development Programme) - **The Checklist on Law and Disaster Risk Reduction**. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/The-checklist-on-law-and-drr.pdf>. Acessado em mar.2018.

escolaridade para torná-los mais competitivos nos mercados de trabalho. Não há dúvida de que o desenvolvimento realizou muito disso. A expectativa de vida e os níveis educacionais aumentaram dramaticamente. No entanto, algumas das práticas de desenvolvimento que atendem esses objetivos estão longe de ser ideais.

O desenvolvimento também tem sido uma fonte de sofrimento humano em larga escala na medida em que deslocou as pessoas, ao expulsar comunidades inteiras de suas regiões e negar às famílias seus meios de subsistência usuais. Aqui está o paradoxo – a tensão entre o desenvolvimento como um ideal e o desenvolvimento como um processo real – com o qual somos confrontados quando o desenvolvimento provoca o deslocamento.

Para fins de uniformização de conceitos, informa-se que esta tese adota duas subespécies de deslocamento por desenvolvimento, a saber: a) deslocamento direto: quando ocorre a exclusão de pessoas, para fins de desenvolvimento, de uma determinada área de terra ou território (também inclui o deslocamento de um grupo para o reassentamento de outros, para fins de desenvolvimento) e b) deslocamento indireto: como um efeito, mas não como um objetivo de desenvolvimento, quando as pessoas são obrigadas a abandonar uma determinada área de terra ou território (incluem-se efeitos ambientais, sociais ou econômicos de desenvolvimento ou de reinstalação).<sup>215</sup>

É de se registrar que o deslocamento associado aos projetos de desenvolvimento não está coberto atualmente nos dados de deslocamento global.<sup>216</sup> No que pese tal fato, esses projetos historicamente deslocaram um grande número de pessoas fora de suas terras "no interesse público" em todo o mundo.

O movimento de pessoas cuja terra é adquirida para um projeto de desenvolvimento é forçado porque não se tem a opção de permanecer em suas áreas de origem. A destituição e o deslocamento associados aos projetos de desenvolvimento geralmente são um processo lento que começa muito antes de as pessoas se mudarem fisicamente. Algumas saem quando o projeto é anunciado, na tentativa de mitigar suas perdas, enquanto as condições de vida se deterioram para aqueles que permanecem ao longo do tempo em seus locais de origem.

As pessoas deslocadas por projetos de desenvolvimento podem sofrer uma série de violações a direitos humanos. A remoção forçada e involuntária de pessoas de suas casas é uma violação do direito a uma habitação adequada. Os afetados também perdem o acesso à terra e aos recursos naturais, o que leva a uma violação de outros direitos, incluindo acesso a

---

<sup>215</sup> PENZ P., DRYDYK J., BOSE P.S., **Displacement by Development: Ethics, Rights and Responsibilities**, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

<sup>216</sup> Cf. Internal Displacement Monitoring Centre, em [www.internal-displacement.org/global-report2016/#home](http://www.internal-displacement.org/global-report2016/#home) (acessado em jan.2017).

alimentos, à educação, à água e aos cuidados relativos à saúde. Sua segurança física pode ser colocada em risco ao resistir ao deslocamento ou quando a força é usada durante o processo de despejo. Outros impactos incluem aumento da morbidade, mobilidade restrita e perda das redes de apoio social.<sup>217</sup>

Ao longo das últimas três décadas, houve um crescente reconhecimento de que as pessoas deslocadas por projetos de desenvolvimento sofrem consequências adversas e exigem proteção. Em 1980, o Banco Mundial adotou sua primeira política formal em projetos que envolvem reassentamento involuntário e hoje todos os principais bancos multilaterais de desenvolvimento estabeleceram diretrizes mínimas para supervisionar o deslocamento associado aos projetos por eles financiados. Mecanismos de queixa também foram instituídos.<sup>218</sup>

Mais de oitenta bancos privados e instituições financeiras adotaram os princípios do Equador<sup>219</sup>, um quadro normativo para gerenciar os riscos sociais e ambientais associados aos projetos de desenvolvimento. A conduta empresarial responsável é estruturada pelas diretrizes da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da declaração tripartida da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre as empresas multinacionais e

---

<sup>217</sup> *Idem.*

<sup>218</sup> *Ibidem.*

<sup>219</sup> PREÂMBULO Projetos industriais e de infraestrutura de grande porte podem ter impactos adversos sobre a população e o meio ambiente. Como financiadores e assessores financeiros, nós trabalhamos em parceria com nossos clientes para identificar, avaliar e gerenciar riscos e impactos socioambientais de uma forma estruturada e contínua. Tal colaboração promove um desempenho socioambiental sustentável e pode levar ao aprimoramento dos resultados financeiros, ambientais e sociais. Nós, as Instituições Financeiras Signatárias dos Princípios do Equador (EPFIs, sigla em inglês), adotamos os Princípios do Equador com o intuito de garantir que os Projetos que financiamos e assessoramos sejam desenvolvidos de forma socialmente responsável e que incorporem práticas seguras de gestão ambiental. Nós reconhecemos a importância das mudanças climáticas, da biodiversidade e dos direitos humanos, e entendemos que os impactos negativos de projetos sobre os ecossistemas, as comunidades e o clima devem ser evitados sempre que possível. Se esses impactos forem inevitáveis, eles deverão ser minimizados, mitigados e/ou compensados. Acreditamos que a adoção e o cumprimento dos Princípios do Equador trazem benefícios significativos para nós, nossos clientes e as partes interessadas locais por meio do engajamento de nossos clientes com as Comunidades Locais Afetadas. Reconhecemos, portanto, que nosso papel como financiadores nos dá oportunidades de promover gestão ambiental responsável e desenvolvimento socialmente responsável, incluindo nossa responsabilidade de respeitar os direitos humanos por meio da realização de due diligence nos moldes propostos pelos Princípios do Equador. Os Princípios do Equador visam a servir como uma base e uma estrutura de uso comum. Comprometemo-nos com a sua implementação em nossas políticas, procedimentos e padrões socioambientais internos relativos ao financiamento de Projetos. Não concederemos financiamento do tipo Project Finance ou Project-Related Corporate Loans (Financiamentos Corporativos Dirigidos a Projetos ou PRCL, na sigla em inglês) quando o cliente não estiver disposto a – ou não tiver condições de estar – em conformidade com os Princípios do Equador. Como Empréstimos-Ponte e Serviços de Assessoria a Project Finance são oferecidos nas etapas iniciais do Projeto, solicitamos que o cliente comunique claramente sua intenção de atender aos Princípios do Equador. As EPFIs realizam revisões periódicas dos Princípios do Equador com base na sua experiência de implementação, de modo a refletir aprendizado contínuo e boas práticas emergentes.

a política social, e do Pacto Global das Nações Unidas, uma iniciativa mundial que visa a ajudar as empresas a operarem de forma responsável e a apoiarem a sociedade.

O Pacto dos Grandes Lagos e a Convenção de Kampala<sup>220</sup> também preveem a proteção de pessoas deslocadas por projetos de desenvolvimento público e privado. As leis e políticas domésticas sobre deslocamento interno, como as do Peru, do Quênia e do Nepal, foram adotadas com disposições dedicadas aos projetos de desenvolvimento, assim como as leis de aquisição de terras na China, na Índia e em Moçambique<sup>221</sup>, que melhoram a proteção dos deslocados. Contudo, esses normativos regionais também são muitas vezes superados negativamente por legislação local ou atos advindos de poderes executivos locais.

Na ONU, os Princípios Orientadores de 1998<sup>222</sup>, os Princípios Básicos de 2007 sobre Despejos Baseados no Desenvolvimento<sup>223</sup> e os Princípios Orientadores de 2011 sobre Empresas e Direitos Humanos<sup>224</sup> visam a proteger pessoas deslocadas por projetos de desenvolvimento.

<sup>220</sup> Cf. ICGL, Great Lakes Pact, 2006, article 1(4) and (5), available at <http://goo.gl/W3FxDY>; AU, Kampala Convention, December 2012, article 10, available at <http://goo.gl/cf1LxY>. Acesso em abr. 2018.

<sup>221</sup> Cf. Government of Mozambique, Regulation for Resettlement Resulting from Economic Activities, August 2012; HRW, Human Rights Watch Recommendations for Mozambique's Resettlement Decree, September 2012, available at <https://goo.gl/eHmygE>. Acesso em abr. 2018.

<sup>222</sup> Princípio 6: 1. Todo o ser humano tem o direito de ser protegido contra a deslocação arbitrária da sua casa ou do seu local de residência habitual. 2. A proibição da deslocação arbitrária inclui: a. deslocação provocada por políticas de apartheid, purificação étnica ou práticas similares com vista a/ou tendo por consequência a alteração da composição étnica, religiosa ou racial da população afetada; b. deslocação causada por conflitos armados, exceto se a segurança dos civis ou motivos militares imperativos assim o exija; c. deslocação em casos de projetos de desenvolvimento de grande escala que não justifica a exclusão e destruição dos interesses públicos; d. deslocação em casos de calamidades, exceto se a segurança e a saúde dos afetados exijam a sua pronta evacuação; e e. deslocação quando usada como um castigo coletivo. 3. A deslocação não deve ultrapassar o tempo exigido pelas circunstâncias.

<sup>223</sup> Os Princípios trazem várias recomendações sobre como prevenir situações de remoções forçadas. Seu principal objetivo é oferecer orientações para aqueles casos nos quais, superadas todas as precauções para se evitar a remoção, já é certo que ela ocorrerá. Assim, sua finalidade é orientar os Estados sobre como atuar em tais casos de forma a levar adiante as remoções sem desrespeitar os direitos da população afetada e observando os padrões internacionais de direitos humanos. Enquanto explicitam as obrigações dos Estados, os Princípios também incluem as responsabilidades dos atores não-estatais. As diretrizes foram organizadas para os Estados foram organizadas de forma a orientar todo o processo de remoção, desde medidas prévias e a elaboração do projeto até o reassentamento definitivo da população afetada.

<sup>224</sup> Em junho de 2011, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas aprovou os Princípios Orientadores sobre empresas e direitos humanos que lhes apresentou o Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, Professor John Ruggie.

Este ato estabeleceu os Princípios Orientadores como um parâmetro global sobre o que se espera de todos Estados e empresas em relação às próprias empresas e aos direitos humanos. Ainda que não constituam por si mesmos um instrumento juridicamente vinculante, os Princípios Orientadores analisam as implicações que os parâmetros e práticas atuais têm para os Estados e as empresas e incluem alguns aspectos que são contemplados de diversas formas na legislação nacional e internacional.

#### O Quadro “Proteger, Respeitar e Reparar” das Nações Unidas

Os Princípios Orientadores são resultado de seis anos de trabalho do Representante Especial do Secretário-Geral anterior e incluem pesquisas profundas; amplas consultas com as empresas, os governos, a sociedade civil, pessoas e comunidades afetadas, juristas, investidores e outros interessados; e a comprovação prática das propostas. Os Princípios Orientadores foram desenvolvidos para colocar em prática o Quadro “Proteger, Respeitar e Reparar” que o Representante Especial apresentou às Nações Unidas em 2008. Este Quadro se

Uma revisão dos documentos públicos do Banco Mundial para 969 projetos que citam possível reassentamento entre 2004 e 2013 é reveladora. Apenas 43% prevêm que uma série de pessoas sejam afetadas. Termos como "deslocados fisicamente", "deslocados economicamente", "reassentados" e "pessoas afetadas" são usadas indistintamente e podem não indicar deslocamento real.<sup>225</sup>

A estimativa global mais citada para as pessoas deslocadas por projetos de desenvolvimento é de 15 milhões de pessoas por ano desde meados da década de 2000. Esse número, fornecido por Michael Cernea, o principal autor do estudo do Banco Mundial sobre o deslocamento associado aos projetos que o Banco apóia, nasceu de uma estimativa anterior de 10 milhões de pessoas deslocadas anualmente por barragens, desenvolvimento urbano e de transportes, publicado em 1996.<sup>226</sup> A estimativa foi aumentada para 15 milhões para contabilizar as atividades vinculadas à mineração e outros setores.

Os números acumulados de pessoas deslocadas por projetos de desenvolvimento parecem estar disponíveis apenas para a China e para a Índia. Na China, o total é de 80 milhões entre 1950 e 2015, e, na Índia, 65 milhões entre 1947 e 2010.<sup>227</sup> São números considerados subestimados porque, entre outros fatores, o governo da Índia não abrange todos os estados e o governo da China omite o impacto das indústrias extrativas.

Dentro do deslocamento causado por projetos de desenvolvimento, o associado à construção de grandes barragens está entre os mais bem estudados, em parte devido à magnitude dos impactos das barragens. A Comissão Internacional de Grandes Barragens considera grandes barragens aquelas que possuem mais de 15 metros de altura ou possuem uma capacidade de armazenamento superior a 3 milhões de metros cúbicos. Existem cerca de 50 mil grandes barragens no mundo, metade delas na China, e até 800.000 barragens menores. Foi estimado que cerca de 80 milhões de pessoas foram deslocadas em todo o mundo para abrir caminho para a construção de barragens, e é provável que haja uma subestimação nesses números, uma vez que não incluem as pessoas deslocadas por barragens menores.<sup>228</sup>

---

apoia em três pilares: o dever do Estado de proteger os direitos humanos; a responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos; e a necessidade de maior acesso das vítimas a vias de reparação de abusos por parte das empresas.

<sup>225</sup> Cf. Internal Displacement Monitoring Centre, em [www.internal-displacement.org/global-report2016/#home](http://www.internal-displacement.org/global-report2016/#home) (acessado em jan.2017).

<sup>226</sup> Cf. World Bank, *Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993*, March 1996, p. x, available at <http://goo.gl/Bf81fg>. Acesso em abr. 2018.

<sup>227</sup> Cf. Brookings-LSE, *Progress in India: New Legislation to Protect Persons Internally Displaced by Development Projects*, October 2013, available at <http://goo.gl/t4miz>. Acesso em abr. 2018.

<sup>228</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – *Case Study Series - Dam Displacement April 2017. Thematic Report*. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/idmc-case-study-series-dam-displacement>. Acesso em mar. 2018.



Formas menos evidentes de deslocamento induzido por desenvolvimento também devem ser consideradas, como é o caso do deslocamento associado a eventos esportivos em larga escala. As vítimas de tal deslocamento muitas vezes encontram-se à sombra das pessoas forçadas a fugir por causa da perseguição, dos conflitos e das catástrofes naturais.

Isso porque os principais eventos esportivos são quase universalmente apoiados por políticos e por outras autoridades, de forma que se revela dominante o pensamento segundo o qual os benefícios gerados por eventos, ligados ao (re)desenvolvimento das áreas urbanas, superam em muito seus efeitos negativos sobre os meios de subsistência, os lares e a saúde de uns poucos residentes locais. No entanto, tendo em conta os níveis de dificuldades frequentemente semelhantes que sofrem as vítimas de deslocamento, independentemente da causa precisa do deslocamento, a disparidade na atenção não se justifica.

Todos os Jogos Olímpicos, cada Copa do Mundo e todos os outros eventos esportivos em larga escala que testemunhamos hoje envolvem instâncias de deslocamento arbitrário; na melhor das hipóteses, empobrecem as pessoas e, no pior dos casos, destroem suas vidas. A luta contra essas – muitas vezes, desconsideradas – violações dos direitos humanos deve, portanto, continuar e até mesmo ser reforçada.<sup>229</sup>

Em evento do IDMC<sup>230</sup>, com experts em deslocamento causado por desenvolvimento, ocorrido em Agosto de 2017, em Genebra, os participantes concordaram que o deslocamento causado pelo desenvolvimento inclui o deslocamento físico da terra, ou do local de residência habitual, e o deslocamento econômico de seus meios de subsistência, e que raramente incluiu a fronteira transfronteiriça.

Os participantes usaram uma variedade de termos para se referir ao deslocamento causado pelo desenvolvimento. Isso incluiu "reinstalação involuntária", "deslocamento causado pelo desenvolvimento", "deslocamento forçado para o desenvolvimento", "deslocamento baseado no desenvolvimento", "deslocamento criado pelo desenvolvimento", "deslocamento privado" ou "deslocamento induzido pelo desenvolvimento". Os termos mais neutros parecem ser "deslocamento causado pelo desenvolvimento" e "deslocamento induzido pelo desenvolvimento", embora o último não capture suficientemente o elemento forçado do movimento.

---

<sup>229</sup> MOREL, M. Displaced in the Name of Sports: Human Rights Law Comes to the Rescue. **Human Rights & International Legal Discourse (HR&ILD)**, v. 6, n. 2, p. 229–259, 2012.

<sup>230</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – Expert roundtable on displacement caused by development Event summary AUGUST 2017- Thematic Report. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2017/20170817-IDMC-expert-roundtable-report-development-Aug-2017.pdf>. Acesso em mar. 2018.

Os participantes apresentaram inúmeras explicações para os impactos humanos adversos do deslocamento e da reinstalação ao longo de décadas, e alguns sugeriram causas para o que eles viam como um problema global. Elas incluem o fato de que as instituições internacionais de inovação operam com base na geração de negócios por meio do crédito e, portanto, os volumes de empréstimos, em vez de resultados de desenvolvimento equitativos, são o critério chave para programas; os baixos padrões de referência dos governos, uma vez que muitos países onde os projetos são implementados não possuem leis nacionais sobre reassentamento e reabilitação; a corrupção, que aumenta drasticamente a probabilidade de que o reassentamento falhará e as pessoas irão sofrer mais danos; e o limitado espaço ofertado à sociedade civil.<sup>231</sup>

Mayer (2014) aponta que um remédio para possíveis violações aos direitos humanos nas decisões tomadas pelas agências internacionais de desenvolvimento perseguirá três objetivos. Primeiro, procuraria evitar danos irremediáveis por meio de uma revisão preliminar dos projetos de desenvolvimento financiados pelo auxílio ou através da avaliação *in vivo* da implementação de salvaguardas de direitos humanos em projetos em andamento. Isso, sem dúvida, exige um mecanismo que viabilize a adoção de medidas cautelares, inclusive – em casos extremos – que gerem a suspensão da implementação do projeto, com consequências econômicas possivelmente significativas para projetos de grande escala.

Em segundo lugar, um remédio deve permitir a reparação dos danos que já ocorreram. Não é mistério que as salvaguardas de alguns projetos de desenvolvimento não tenham sido adequadamente concebidas ou implementadas. Por último, e talvez o mais importante, um remédio deve influenciar a conduta futura. Ao incentivar as agências de desenvolvimento a ter devidamente em conta os direitos humanos em projetos futuros, elas poderiam desempenhar um papel na reestruturação das culturas institucionais.

Esse entendimento vai ao encontro do posicionamento de Chaudhry<sup>232</sup>, no sentido de que a explosão maciça e em rápido crescimento de despejos forçados em nome de “desenvolvimento” em todo o mundo está criando uma grave crise humanitária, que poderia e deveria ser atenuada por meio do uso do direito e da política internacionais de direitos humanos, aliados a uma forte vontade política de governos nacionais e de outros atores,

<sup>231</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – Expert roundtable on displacement caused by development Event summary AUGUST 2017- Thematic Report. Disponível em: [http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2017/20170817-IDMC-expert-roundtable-report-development-Aug-2017\\_.pdf](http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2017/20170817-IDMC-expert-roundtable-report-development-Aug-2017_.pdf) f. Acesso em mar. 2018.

<sup>232</sup> CHAUDHRY, S. **Development-Induced Displacement and Forced Evictions Studies in Transnational Legal Policy**, 2010. Disponível em: [http://heinonline.org.libproxy1.nus.edu.sg/HOL/Page?handle=hein.journals/stdtlp41&id=603&div=&collection=journals%5Cnhttp://heinonline.org.libproxy1.nus.edu.sg/HOL/ Page?handle=hein.journals/stdtlp41&div=1&g\\_sent=1&collection=journals#575](http://heinonline.org.libproxy1.nus.edu.sg/HOL/Page?handle=hein.journals/stdtlp41&id=603&div=&collection=journals%5Cnhttp://heinonline.org.libproxy1.nus.edu.sg/HOL/ Page?handle=hein.journals/stdtlp41&div=1&g_sent=1&collection=journals#575)>.

incluindo organizações internacionais, envolvidos em projetos de "desenvolvimento". Como o direito internacional pode orientar, e como a legislação nacional pode garantir os direitos humanos dos deslocados interno e a prevenção de mais DIs em todo o mundo é um desafio enfrentado por tomadores de decisões políticas, defensores dos direitos humanos e outros.

Nesse contexto de inegável crise humanitária, Serje<sup>233</sup> menciona a aproximação real entre os locais de reassentamento e verdadeiros espaços de exceção do ordenamento jurídico, em que a vida nua e a regra entram em limiar de indistinção. Não se deve esquecer que os grupos deslocados e reassentados fazem parte do que Hannah Arendt<sup>234</sup> chamou de "populações supérfluas": grupos considerados descartáveis, que podem ser removidos e substituídos de acordo com as necessidades e com as demandas econômicas de maiores grupos com mais recursos. Isso é evidenciado pelo fato de que muitos projetos de desenvolvimento que exigem deslocamento (como megaestruturas ou projetos extrativistas) são militarizados pelas forças públicas implantadas para proteger os investimentos e não as pessoas ou a terra.

Além da violência inerente ao deslocamento, os grupos de deslocados às vezes também precisam enfrentar agressões e crimes diretos, particularmente, em reinstalações urbanas, as quais tendem a estar localizadas em áreas marginais e nas fronteiras violentas da cidade. Depois de serem afastados de suas casas para um projeto distante de reassentamento alienígena, passam a temer por suas vidas, sem saberem quando podem ser pegos no meio de uma guerra de drogas ou de gangues.<sup>235</sup>

Drydyk<sup>236</sup> apresenta uma abordagem de viés ético sobre o assunto e aponta sete valores que emergiram no debate político sobre o desenvolvimento: bem-estar, equidade, capacitação, sustentabilidade ambiental, direitos humanos, liberdade cultural e integridade contra a corrupção. Tais valores teriam, segundo o autor, o condão de distinguir o desenvolvimento valioso do desenvolvimento "ruim".

---

<sup>233</sup> SERJE, Margarita. (2015). Development-induced displacement and resettlement: new perspectives on persisting problems, edited by I. Satioglu and N. Choi. (Routledge Studies in Development, Displacement and Resettlement). **Resettlement projects as spaces of exception**. 33. 1-1. 10.1080/14615517.2015.1069668.

<sup>234</sup> ARENDT, Hanna. **L'imperialisme: les origines du totalitarisme**. Paris: Fayard, 1982.

<sup>235</sup> SERJE, Margarita. (2015). Development-induced displacement and resettlement: new perspectives on persisting problems, edited by I. Satioglu and N. Choi. (Routledge Studies in Development, Displacement and Resettlement). **Resettlement projects as spaces of exception**. 33. 1-1. 10.1080/14615517.2015.1069668.

<sup>236</sup> DRYDYK, Jay. (2015). Development-induced displacement and resettlement: new perspectives on persisting problems, edited by I. Satioglu and N. Choi. (Routledge Studies in Development, Displacement and Resettlement). **The centrality of empowerment in development-induced displacement and resettlement: an ethical perspective**. 33. 1-1. 10.1080/14615517.2015.1069668.

Nessa esteira, primeiro, o desenvolvimento valioso deve melhorar o bem-estar das pessoas. Em segundo lugar, o desenvolvimento que vale a pena ter deve ser equitativo, tanto local quanto globalmente. Isso pode significar a redução das desigualdades sociais de longo prazo ao longo das linhas de sexo, raça, etnia, deficiência, e assim por diante. Em terceiro lugar, o bom desenvolvimento não é algo que seja feito às pessoas; em vez disso, as pessoas devem ser os agentes de seu próprio desenvolvimento. O principal valor aqui é o empoderamento. Em quarto lugar, o desenvolvimento não vale a pena, a menos que seja ambientalmente sustentável. O quinto é que o desenvolvimento valioso não enfraquece, mas fortalece os direitos humanos. Sexto, o desenvolvimento que vale a pena aumenta a liberdade cultural para ser quem somos e quem queremos ser. Sétimo, o desenvolvimento valioso não é realizado por meios corruptos ou para fins corruptos; em vez disso, é realizado com integridade. Esses sete valores compreendem o quadro de ética do desenvolvimento que distingue o desenvolvimento valioso do desenvolvimento indesejável.

É importante perceber que as pessoas que enfrentam o deslocamento têm direitos que devem ser percebidos de forma clara. A ética do desenvolvimento pode ser uma ferramenta crítica valiosa, ao mostrar quando, como e por que alguns casos de deslocamento são casos de deplorável ética de desenvolvimento. Mas pode fazer mais? Além de identificar objetivos essenciais para o desenvolvimento que vale a pena, tem algo a dizer sobre os meios adequados para atingir esses objetivos, especialmente para o desenvolvimento que envolve o deslocamento?

Alguns progressos podem ser feitos na direção de esclarecer os direitos que pertencem às pessoas que enfrentam o deslocamento pelo desenvolvimento. Quatro desses direitos são eticamente justificáveis: 1. direito de razão justificável: todos têm o direito de ser livres (e, portanto, protegidos) de deslocamentos forçados, exceto no caso de desenvolvimento demonstravelmente responsável (aceito em deliberações justas como um esforço razoável para perceber os valores que distinguem o desenvolvimento valioso do desenvolvimento do mal); 2. direito de não vitimização: todos têm o direito de estar livres de perdas líquidas resultantes do deslocamento para o desenvolvimento, incluindo perdas inadequadamente compensadas de ativos individuais ou comunitários e perdas em padrões de vida; 3. direito à partilha equitativa dos benefícios: todos os que são deslocados para o desenvolvimento têm o direito de compartilhar equitativamente os benefícios do desenvolvimento que os deslocou. A equidade dá prioridade a reduzir as piores desigualdades e a corrigir qualquer vitimização gerada por deslocamento na área; 4. direito do empoderamento equitativo: todo deslocado

para o desenvolvimento tem o direito de se tornar suficientemente capacitado para alcançar resultados que sejam equitativos.<sup>237</sup>

Essa abordagem deixa claro que, na formulação de políticas, os dilemas éticos não devem ser considerados enigmas ociosos, pois podem ser altamente instrutivos. A orientação política clara é oferecida pelos dilemas próprios da proteção aos deslocados por desenvolvimento: a tomada de decisões de desenvolvimento deve ser tão livre e participativa quanto possível dentro dos limites da equidade. A participação é um pré-requisito essencial para a equidade no desenvolvimento.<sup>238</sup>

## 2.2 Desafios reais à tipologia acadêmica

Uma vez desenvolvida a tipologia própria das espécies de deslocamento interno, nada obstante, deve-se ter em mente que diversos casos reais de deslocamento desafiarão os tipos existentes, quando considerados de forma estanque.

É o caso do que corre no Sudão do Sul, ilustrativamente. Lá, a insegurança alimentar, muitas vezes causada pela seca, também é um dos vários fatores de conflito e violência no país à medida que as pessoas compitam por recursos cada vez menores. Os pontos de destaque incluem a invasão de gado em terras agrícolas e as tensões entre clãs e comunidades sobre pontos de água e áreas de pastagem. Do mesmo modo, em áreas pastorais da Etiópia afetadas pela seca, o deslocamento – inclusive através das fronteiras –foi provocado por uma série de fatores, dentre os quais, a falta de chuva.<sup>239</sup>

Essas situações desafiam as distinções artificiais que foram feitas ao se desagregar o deslocamento por "causa", seja em conflito, desastres ou projetos de desenvolvimento. Concentrar-se em uma única causa muitas vezes distorce e simplifica o contexto e, sem análise posterior, pode dificultar a identificação de soluções adequadas. As combinações complexas de fatores naturais e humanos que se entrelaçam para influenciar o risco de deslocamento exigem uma interpretação mais holística, que inclua não apenas

---

<sup>237</sup> DRYDYK, Jay. (2015). Development-induced displacement and resettlement: new perspectives on persisting problems, edited by I. Satioglu and N. Choi. (Routledge Studies in Development, Displacement and Resettlement). **The centrality of empowerment in development-induced displacement and resettlement: an ethical perspective**. 33. 1-1. 10.1080/14615517.2015.1069668.

<sup>238</sup> DRYDYK, Jay. **Unequal Benefits – the ethics of development**. Georgetown Journal of International Affairs. Vol. 8, No. 1 (Winter/Spring 2007), pp. 105-113.

<sup>239</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/thematic-series-the-invisible-majority>. Acesso em jan. 2018.

desencadeantes, mas também os fatores latentes e estruturais que determinam a forma como as pessoas expostas e vulneráveis vivem em primeiro lugar.

Nesse sentido, uma abordagem mais unitária para pesquisar o deslocamento e a reinstalação pode potencialmente limitar a segmentação latente em estudos de migração forçada. Uma aplicação autoconsciente e crítica de terminologia e uma abordagem unitária para pesquisar a questão mostram-se urgentes.<sup>240</sup>

Nesta seção, de aspectos inegavelmente terminológicos, desenvolveram-se, individualizadamente, os tipos de deslocamento interno a partir de suas causas originárias, sejam elas constantes do conceito de deslocamento interno amplamente aceito ou decorrentes de uma análise global das normas internacionais acerca da temática.

Nada obstante a importância de se ter um consenso a respeito das espécies de deslocamento interno uniformemente aceitas no estado da arte, não se pode olvidar dos perigos representados pela utilização isolada e estanque dessa classificação, sob pena de afastamento da realidade e consequente desproteção da categoria de pessoas que o instituto jurídico pretende proteger.

### **SEÇÃO 3: PANORAMA NORMATIVO INTERNACIONAL. INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS DE ORDEM GLOBAL OU REGIONAL**

Partindo da realidade de que os deslocados internos não gozam de uma proteção legal específica no âmbito do direito internacional, esta seção trará o panorama normativo atual aplicável.

Assim, serão analisados os direitos dos deslocados internos ostensivamente explícitos nos “Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos”. Para além disso, outros instrumentos jurídicos também serão apreciados. Isso porque os mencionados princípios orientadores serviram de base para dois tratados internacionais, com efeito vinculante, da região africana, *i. e.* Protocolo para a Proteção de Deslocados Internos da Região dos Grandes Lagos (2008) e a Convenção da União Africana para Proteção e Assistência aos Deslocados Internos (2009).

No continente americano, menção às vulnerabilidades específicas dos deslocados internos estão presentes em tratados internacionais da região, como a Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância (2013). Além disso,

---

<sup>240</sup> MUGGAH, Robert. (2011). A unified approach to conceptualising resettlement. *The Migration-Displacement Nexus: Patterns, Processes and Policies*. 32. 29-60.

inúmeros países têm legislações domésticas baseadas nos Princípios Orientadores que disciplinam a proteção dos deslocados internos no plano interno, entre eles a Colômbia.

### 3.1 Princípios orientadores relativos aos Deslocados Internos

O ano de 2018 marca o 20º aniversário da adoção dos princípios orientadores das Nações Unidas sobre deslocamento interno. Há vinte anos, os Estados envolvidos com questões de conflitos armados, de violência, de desastres e de violações a direitos humanos deslocavam as pessoas dentro de seu próprio território e, em alguns casos, forneciam às vítimas proteção e assistência. Desde então, o deslocamento interno tem sido reconhecido como uma questão de preocupação global, e as dificuldades, necessidades e vulnerabilidades das pessoas deslocadas internamente têm sido sistematicamente documentadas e relatadas.<sup>241</sup>

Nesse momento, é importante trazer à baila, um pouco da origem dos Princípios Orientadores relativos aos deslocados internos. Eles são fruto de um esforço para se desenvolver um quadro normativo abrangente de proteção e assistência a pessoas internamente deslocadas, que resultou na elaboração de um conjunto de princípios que foram finalizados em uma consulta de especialistas em janeiro de 1998 e submetidos à Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas no final desse mesmo ano com o título de Princípios Orientadores sobre o Deslocamento Interno.

Como já mencionado ao longo deste trabalho, os trinta princípios, organizados em cinco seções, visam a abordar as necessidades específicas das pessoas internamente deslocadas em todo o mundo. Após uma seção de princípios gerais, as seções se dividem em princípios relativos 1) à proteção contra deslocamento arbitrário; 2) à proteção e assistência durante o deslocamento; 3) à assistência humanitária e 4) ao retorno ou reassentamento e reintegração.

No contexto da legislação internacional, a ideia por trás dos princípios orientadores não é a inovação total e absoluta no campo. Os princípios procuram esclarecer, isso sim, certas áreas cinzentas, reafirmar princípios gerais de proteção aos direitos humanos, porém se utilizando de detalhes mais específicos e com vistas a abordar lacunas nos casos em que não existem normas explícitas para atender às necessidades dos deslocados internos. O resultado é uma ampla e progressiva reafirmação do direito internacional que detalha com mais precisão,

---

<sup>241</sup> Cf. IDMC. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2018/20180508-IDMC-quarterly-update-2018-QU1.pdf>. Acesso em mai.2018.

e de forma consolidada e, portanto, mais acessível e legível, as disposições pertinentes aos direitos humanos e ao direito humanitário aplicáveis aos deslocados internos.<sup>242</sup>

Assim, entende-se que há duas configurações em que a lei internacional pode falhar em fornecer proteção suficiente aos deslocados internos. A primeira diz respeito a situações em que, mesmo existindo uma norma geral, não se articulou um direito mais específico que assegure a implementação da norma geral em áreas de particular necessidade para os deslocados internos. Além das situações em que existe uma norma geral, a segunda configuração diz respeito aos casos em que não existem sequer normas gerais para atender às necessidades dos deslocados internos.

#### a) **Áreas cinzentas**

Esta subseção iniciará tratando da primeira hipótese retro mencionada, a que se nomeará áreas cinzentas.<sup>243</sup>

Sabe-se que, embora seja possível inferir direitos legais específicos a partir de normas gerais existentes, a proteção dos deslocados internos é necessariamente fortalecida pela descrição dessas garantias específicas no contexto do deslocamento interno. Nessa linha, a compilação ofertado pelo Princípios Orientadores vem a reafirmar normas gerais existentes em relação à discriminação, à proteção à vida, à violência específica de gênero, à detenção, ao uso de escudos humanos, ao recrutamento forçado, às necessidades de subsistência, ao uso da própria língua, à religião, ao trabalho, à educação, ao direito de associação, à participação política e à necessidade de acesso à assistência internacional.

Ilustrativamente, pode-se tratar das questões envolvendo o deslocamento interno frente à violência específica de gênero. Em princípio, o direito internacional oferece proteção adequada contra atos de gênero específicos. No entanto, embora existam dispositivos proibindo a violência específica de gênero, sua aplicação real, especialmente em relação às pessoas deslocadas internamente, é em alguns casos bastante vaga.

Em situações de conflito armado não internacional, por exemplo, o Artigo 3 Comum às Quatro Convenções de Genebra proíbe "sem nenhuma distinção de carácter desfavorável baseada ... sexo"<sup>244</sup> em sua garantia de tratamento humano em todas as circunstâncias de

---

<sup>242</sup> BAGSHAW, Simon. *Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons*, New York, **Transnational Publishers**, 2005.

<sup>243</sup> BAGSHAW, Simon. *Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons*, New York, **Transnational Publishers**, 2005.

<sup>244</sup> 1) As pessoas que não tomem parte directamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção, ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem



conflito armado não internacional. Da mesma forma, o Artigo 2 (1) do Protocolo Adicional II das Convenções de Genebra de 1949 contém a mesma disposição em relação à aplicação do Protocolo.<sup>245</sup>

Pode-se argumentar que tais disposições abrangem toda a violência específica de gênero porque o núcleo de tal conduta é a distinção sexual. Ademais, embora o Artigo Comum 3 não cite explicitamente quaisquer atos específicos de violência de gênero, pode-se inferir que suas proibições gerais, dispostas no Artigo 3 (1) (a) e 3 (1) (c) – “ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes” e a “ofensas contra a vida e a integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, mutilações, tratamentos cruéis, torturas” –, abrangem certas formas de violência específica de gênero, incluindo o estupro. Isso é especialmente verdade, dado que o Artigo 4 (2) (e) do Protocolo Adicional II<sup>246</sup> proíbe explicitamente ultrajes “à dignidade da pessoa” incluindo “violação (estupro), prostituição forçada e todo atentado ao pudor”.

---

nenhuma distinção de carácter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo.

“No caso de conflito armado que não apresente um carácter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes contratantes, cada uma das Partes no conflito será obrigada aplicar, pelo menos, as seguintes disposições:

1) As pessoas que não tomem parte directamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção, ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, **sem nenhuma distinção de carácter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo**, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo.

Para este efeito, são e manter-se-ão proibidas, em qualquer ocasião e lugar, relativamente às pessoas acima mencionadas:

- a) As ofensas contra a vida e a integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios;
- b) A tomada de reféns;
- c) As ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;
- d) As condenações proferidas e as execuções efectuadas sem prévio julgamento, realizado por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados (sem grifos no original). Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/treaty/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm>. Acesso em mai.2018.

<sup>245</sup> Artigo 2.º

Âmbito de aplicação pessoal

- 1 - **O presente Protocolo aplica-se sem qualquer discriminação baseada na raça, cor, sexo, língua, religião ou crença, opiniões políticas ou outras, origem nacional ou social, fortuna, nascimento ou outra situação ou quaisquer outros critérios análogos (daqui em diante designados por «discriminação»)** a qualquer pessoa afetada por um conflito armado, nos termos do artigo 1.º
- 2 - No final do conflito armado, todas as pessoas que tiverem sido objeto de uma privação ou restrição de liberdade por motivos relacionados com esse conflito, assim como as que forem objeto de tais medidas depois do conflito pelos mesmos motivos, beneficiarão das disposições dos artigos 5.º e 6.º, até ao final dessa privação ou restrição de liberdade (sem grifos no original). Decreto n. 849, de 25 de junho de 1993.

<sup>246</sup> Artigo 4.º

Garantias fundamentais

- 1 - Todas as pessoas que não participem directamente ou já não participem nas hostilidades, quer estejam ou não privadas da liberdade, têm direito ao respeito da sua pessoa, honra, convicções e práticas religiosas. Serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem qualquer discriminação. É proibido ordenar que não haja sobreviventes.

Com o escopo de trazer normas específicas para o caso dos deslocados internos, o Princípio 11 (2) procura esclarecer a proteção dos DIs, nomeadamente, contra diversas ofensas:

*Princípio 11*

1. *Todo o ser humano tem o direito à dignidade e integridade física, mental e moral.*
2. *Os deslocados internos, com ou sem liberdade restringida, têm o direito de ser protegidos, em particular de:*
  - a) *Estupro, mutilação, tortura, crueldade, castigo ou tratamento desumano e degradante, e outras ofensas contra a sua dignidade pessoal, tais como actos de violência específica do género, prostituição forçada e qualquer forma de ameaça indecorosa;*
  - b) *Escravidão ou qualquer forma de escravatura contemporânea, tais como venda para casamento, exploração sexual, trabalho forçado infantil;*
  - c) *Actos de violência com intenção de espalhar o terror dentre os deslocados internos. Deve-se proibir as ameaças e incitamentos para o cometimento dos supracitados actos.*<sup>247</sup>

Ainda no campo ilustrativo, a questão relativa à discriminação recebeu tratamento talvez mais inovador. É verdade que pessoas deslocadas internamente, muitas vezes morando em ambientes estranhos, privados de sua segurança, propriedade e *status* social, vivem particularmente expostas e vulneráveis ao tratamento discriminatório. Também é verdade que há tratados regionais e de direitos humanos com cláusulas que exigem que os Estados Partes respeitem e assegurem os direitos e liberdades previstos nesses instrumentos sem discriminação, entre eles o Artigo 26 do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos, que estabelece:

*ARTIGO 26*

*Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da Lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação (Decreto 592, de 06/07/92).*

---

2 - Sem prejuízo do carácter geral das disposições anteriores, são e permanecem proibidas, em qualquer momento ou lugar, em relação as pessoas mencionadas no n.º 1:

- a) Os atentados contra a vida, saúde ou bem-estar físico ou mental das pessoas, em particular o assassinio, assim como os tratamentos cruéis, tais como a tortura, as mutilações ou qualquer forma de pena corporal;
- b) As punições coletivas;
- c) A tomada de reféns;
- d) Os atos de terrorismo;
- e) Os atentados **à dignidade da pessoa, nomeadamente os tratamentos humilhantes e degradantes, a violação, a coação à prostituição e todo o atentado ao pudor;** (sem grifos no original). Decreto n. 849, de 25 de junho de 1993.

<sup>247</sup> Disponível em:

[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_ONU/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_aos\\_deslocados\\_internos\\_1998.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf?view=1). Acesso em mai.2018.

De acordo com o Princípio 1 (1)<sup>248</sup>, as pessoas deslocadas internamente gozarão, em plena igualdade, dos mesmos direitos e liberdades sob a lei internacional e nacional que as demais pessoas. Eles não serão discriminados no gozo de quaisquer direitos e liberdades pelo fato de estarem internamente deslocados. Esta é claramente uma suposição necessária, uma vez que os deslocados internos estão, de fato, em risco de tratamento discriminatório pelo próprio fato de terem sido deslocados.

Talvez o exemplo mais significativo de esclarecimento dos princípios gerais existentes seja encontrado na questão do acesso à assistência humanitária internacional, um tema de inegável importância para os deslocados internos. Uma das necessidades mais urgentes das pessoas internamente deslocadas é o acesso seguro àqueles elementos essenciais indispensáveis a sua sobrevivência e a um padrão mínimo de vida.<sup>249</sup> Assim, a possibilidade de buscar e de receber assistência humanitária é, em si mesma, fundamental para a capacidade de atender às necessidades dos deslocados internos.

Nada obstante, observa-se que a comunidade internacional tem sido cautelosa ao reconhecer o dever de um Estado de aceitar ofertas de assistência humanitária. A Resolução da Assembleia Geral 46/182<sup>250</sup>, relativa ao fortalecimento da coordenação da assistência humanitária de emergência das Nações Unidas, reafirma que o direito dos atores externos de prestar tal assistência se baseia no consentimento do Estado destinatário da assistência.

Apesar da ausência de uma obrigação explícita por parte dos Estados de aceitar ofertas de assistência internacional, pode-se entender que o Artigo 1 (3)<sup>251</sup> da Carta das Nações Unidas, que impõe aos Estados membros das Nações Unidas o dever de cooperar na resolução de “problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para

<sup>248</sup> Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPPortuguese.pdf>. Acesso em mai.2018.

<sup>249</sup> BAGSHAW, Simon. *Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons*, New York, **Transnational Publishers**, 2005.

<sup>250</sup> “3. The sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided **with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country**.” (sem grifos no original). Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>. Acesso em mai.2018.

<sup>251</sup> 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;  
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;  
3. **Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e** (sem grifos no original). Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945.

todos”, representa uma verdadeira obrigação dos Estados de receber assistência internacional quando oferecida e necessária. Isso por se tratar de uma implicação necessária do reconhecimento pelos Estados do direito à vida.

Consequentemente, o governo de um Estado que retém tal assistência de seus cidadãos deslocados internamente deve ser visto como violador de qualquer um dos princípios universais ou regionais de direitos humanos, dos quais é parte, que garantem o direito à vida.

Ademais, a necessidade de se aceitarem ofertas de assistência internacional também está em conformidade com o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. De acordo com o Artigo 2 (1) do Pacto, um Estado Parte é obrigado a “adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.”.<sup>252</sup> No contexto do Pacto, o máximo de recursos disponíveis de um Estado inclui “recursos existentes dentro de um Estado e aqueles disponíveis da comunidade internacional por intermédio de cooperação e assistência internacional.

Nesse sentido, fica claro, ao menos, o dever dos Estados de abster-se de negar injustificadamente ofertas de assistência internacional em casos de problemas humanitários iminentes que afetam seriamente as necessidades de subsistência de DIIs.<sup>253</sup> Cumpre lembrar que o dever de abster-se de negar desarrazoadamente ofertas de assistência internacional e a obrigação de aceitar ofertas razoáveis são essencialmente dois lados da mesma moeda, isto é, em se tratando de DIIs, a essência é que, para pessoas internamente deslocadas que precisam de assistência internacional, não deve ser arbitrariamente negada tal assistência quando ela é oferecida .

Sob essa inspiração, o Princípio Orientador 25 estabelece:

***Princípio 25***

- 1. Cabe às autoridades nacionais o dever e a reponsabilidade primárias de prestar a assistência humanitária aos deslocados internos.*
- 2. As organizações humanitárias internacionais e os outros actores apropriados têm o diireito de oferecer os seus serviços em apoio aos deslocados internos. Tal oferta não deve ser encarada como um acto inamistoso ou como inteferência nos assuntos internos do Estado e deve ser considerada de boa fé. Não se deve, por isso, negar arbitrariamente o consentimento à sua actuação, particularmente quando as*

---

<sup>252</sup> Decreto 592, de 06/07/92.

<sup>253</sup> BAGSHAW, Simon. *Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons*, New York, **Transnational Publishers**, 2005.

*autoridades competentes estão incapacitadas ou não estão dispostas a prestar a assistência humanitária necessária.*

*3. Todas as autoridades competentes devem garantir e facilitar a livre passagem da assistência humanitária e garantir às pessoas encarregadas de tal assistência um rápido e livre acesso aos deslocados internos.*<sup>254</sup>

É importante destacar que não se trata apenas de não se reter arbitrariamente a assistência humanitária, mas, também, de facilitar a livre passagem dessa assistência e de viabilizar seu acesso aos deslocados internamente.

#### **b) Lacunas de proteção**

Além das situações em que existe uma norma geral, mas não foi articulado um direito mais específico que garanta a implementação da norma geral em áreas de particular necessidade para pessoas deslocadas internamente, o direito internacional também falha em fornecer proteção suficiente aos deslocados internos nos casos em que não existem nem mesmo normas gerais explícitas para atender às suas necessidades.

Pode ser que uma norma exista no campo dos direitos humanos, mas não no campo do direito internacional humanitário e vice-versa. É possível perceber situações como esta no que diz respeito, por exemplo, aos desaparecidos e mortos, ao uso de minas terrestres e dispositivos semelhantes, à detenção, à necessidade de documentação e registo de identificação pessoal, às necessidades relacionadas com a propriedade e em relação à ajuda humanitária.

Nesses casos, só é possível articular direitos a partir de disposições existentes da lei que se aplicam apenas em situações limitadas ou apenas a certas categorias de pessoas, tais como crianças ou refugiados. Consequentemente, há os correspondentes dispositivos nos Princípios que procuram abordar essas lacunas. Ilustrativamente, as situações de desaparecimentos e detenções serão analisados a seguir.

Com relação aos desaparecimentos, observa-se que não existia, à época do surgimento dos princípios orientadores, nenhuma proibição "explícita" de desaparecimento forçado em qualquer instrumento geral de direitos humanos, nem universal nem regional. De fato, a prática já era condenada pela Declaração de 1992 da Assembleia Geral sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçado (hoje, Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçado, firmado pelo Brasil em

<sup>254</sup> Disponível em:

[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_ONU/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_ao\\_deslocados\\_internos\\_1998.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_ao_deslocados_internos_1998.pdf?view=1). Acesso em mai.2018.

2007, objeto do Decreto n. 8.767, de 11 de maio de 2016), bem como pela Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada pela Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1943.<sup>255</sup>

No entanto, nenhuma dessas declarações encerrava proibição “explícita” de tal prática, embora os desaparecimentos violassem muitas garantias fundamentais reconhecidas pelos instrumentos internacionais de direitos humanos e de direito humanitário.

Nessa linha, o Princípio 10 estabelece que:

***Princípio 10***

*1. Todo o ser humano tem o direito inerente à vida. Este direito deve ser protegido por lei. Ninguém o deve privar arbitrariamente da sua vida. Os deslocados internos devem ser, sobretudo, protegidos contra:*

*(...) d. os desaparecimentos forçados, incluindo rapto ou detenção sem comunicação prévia, que representa ameaça ou resulta em morte.*

*As ameaças e o incitamento para o cometimento de quaisquer dos supracitados actos devem ser proibidos.*<sup>256</sup>

Outra área de importância para a proteção das pessoas internamente deslocadas é a detenção, em particular nos campos fechados. Enquanto os civis, em geral, podem estar em risco de detenção sem mandado judicial ou outras salvaguardas legais, especialmente em situações de conflito armado, pessoas internamente deslocadas enfrentam prisão e detenção, muitas vezes com o caráter de punição coletiva, frequentemente envolvendo internação em um complexo ou campo sem liberdade para sair.<sup>257</sup>

Em alguns casos, os deslocados internos são considerados como parte da oposição política ou contra a insurgência simplesmente porque estão em fuga, deixaram suas casas, ou foram mantidos por forças guerrilheiras em uma situação de conflito armado.

O direito de todos serem livres de prisão ou detenção arbitrária é reconhecido em vários instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos, nomeadamente, no art. 9

<sup>255</sup> “62. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, congratulando-se com a adoção, pela assembléia Geral, da Declaração sobre a proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, apela a todos os Estados para que tomem medidas legislativas, administrativas, judiciais e outras por forma a prevenir, fazer cessar e punir atos de desaparecimentos forçados. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma constituir dever de todos os Estados, em quaisquer circunstâncias, proceder a investigações sempre que houver razões para crer que ocorreu um desaparecimento forçado num território sob a sua jurisdição e, a confirmarem-se as suspeitas, julgar os seus autores.” Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%20e%20Programa%20de%20Ação%20adoptado%20pela%20Conferência%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em mai.2018.

<sup>256</sup> Disponível em: [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_UNU/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_ao\\_deslocados\\_internos\\_1998.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_UNU/Principios_orientadores_relativos_ao_deslocados_internos_1998.pdf?view=1). Acesso em mai.2018.

<sup>257</sup> BAGSHAW, Simon. *Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons*, New York, **Transnational Publishers**, 2005.

da Declaração Universal<sup>258</sup>, no Artigo 9 (1) do Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos<sup>259</sup> e no Artigo 37 (b) da Convenção sobre os Direitos da Criança.<sup>260</sup> No entanto, no que diz respeito à questão de saber se a detenção coletiva de pessoas internamente deslocadas em campos fechados é permissível, observa-se a existência de lacuna.

Isso porque as disposições anteriores da lei internacional e regional de direitos humanos podem ser derogadas em situações de conflito armado, e o direito internacional humanitário aplicável a conflitos armados não internacionais não fornece padrões específicos sobre quando as pessoas deslocadas internamente podem ser privadas de sua liberdade e as garantias legais associadas.

O Artigo 5 do Protocolo Adicional II estabelece um regime para o tratamento de pessoas privadas de sua liberdade por razões relacionadas ao conflito armado, implicitamente permitindo, portanto, a internação ou detenção de pessoas internamente deslocadas.

No que diz respeito ao conflito armado internacional, a Convenção de Genebra (IV) prevê no artigo 42<sup>261</sup> que os estrangeiros que são civis protegidos só podem ser internados ou colocados em alojamentos designados se a segurança do poder de detenção exigir absolutamente essa medida e, de acordo com o Artigo 43, tais decisões devem ser revistas periodicamente por um tribunal ou conselho administrativo. O artigo 75<sup>262</sup> também contém

---

<sup>258</sup> “IX. Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado”. Cf. <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/coment/09.htm>. Acesso em mai.2018.

<sup>259</sup> “**ARTIGO 9** 1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais. Ninguém poderá ser preso ou encarcerado arbitrariamente. Ninguém poderá ser privado de liberdade, salvo pelos motivos previstos em lei e em conformidade com os procedimentos nela estabelecidos”. Decreto 592, de 6 de julho de 1992.

<sup>260</sup> “Artigo 37 Os Estados Partes zelarão para que:

b) nenhuma criança seja privada de sua liberdade de forma ilegal ou arbitrária. A detenção, a reclusão ou a prisão de uma criança será efetuada em conformidade com a lei e apenas como último recurso, e durante o mais breve período de tempo que for apropriado”. Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990.

<sup>261</sup> “Artigo 42. O internamento ou a colocação em residência obrigatória de pessoas protegidas não poderá ser ordenado senão quando a segurança da Potência em poder da qual estas pessoas se encontram o torne absolutamente necessário”. Decreto 42.121, de 21 de agosto de 1957.

“Artigo 43. Qualquer pessoa protegida que tenha sido internada ou à qual tenha sido fixada residência terá o direito de se dirigir a um tribunal ou a uma junta administrativa competente, designada pela Potência detentora para este efeito, a fim de que eles reconsiderem no mais curto prazo a decisão tomada a seu respeito. Se o internamento ou a situação de residência fixada se mantiverem, o tribunal ou a junta administrativa procederá periodicamente, e pelo menos duas vezes por ano, a um exame do caso desta pessoa, com o fim de modificar a seu favor a decisão inicial, se as circunstâncias o permitirem. A não ser que as pessoas protegidas interessadas se oponham, a Potência detentora levará, tão rapidamente quanto possível, ao conhecimento da Potência protetora, os nomes das pessoas protegidas que tiverem sido internadas ou sujeitas a residência fixada e os nomes das que tiverem sido libertadas do internamento ou da residência fixada. Sob a mesma reserva, as decisões dos tribunais ou das juntas administrativas mencionadas no primeiro parágrafo do presente artigo serão igualmente notificadas, tão rapidamente quanto possível, à Potência protetora.” Decreto n. 42.121, de 21 de agosto de 1957.

<sup>262</sup> Em caso algum as pessoas condenadas à morte serão privadas do direito de pedir clemência.

“Não será executada nenhuma condenação à morte antes de expirado um prazo de pelo menos seis meses, a partir do momento em que a Potência protetora tiver recebido a comunicação do julgamento definitivo confirmando esta condenação à morte ou a decisão da recusa desta clemência.



dispositivos de garantias fundamentais frente à detenção arbitrária. Nada obstante, no caso de conflitos armados não internacionais (frequentemente geradores de DIs), não há disposições acerca da proibição de detenção arbitrária.

Nesse sentido, as pré-condições para a detenção legal de pessoas internamente deslocadas em campos fechados permaneciam obscuras, diante da existência de clara lacuna na lei internacional referente à detenção em situações de conflito armado não internacional.

Assim, o Princípio 12 buscou fornecer alguma orientação ao afirmar:

***Princípio 12***

- 1. Todo o ser humano tem o direito à liberdade e à segurança da sua pessoa. Ninguém deve ser preso ou detido arbitrariamente.*
- 2. A aplicação prática deste direito no seio dos deslocados pressupõe que os mesmos não devem ser internados ou confinados a um campo. Se, em circunstâncias excepcionais, tais internamentos ou confinamentos forem absolutamente necessários os mesmos deverão ser limitados ao período determinado por tais circunstâncias.*
- 3. Os deslocados internos devem ser protegidos contra a prisão e detenção discriminatória, causadas pela sua deslocação.*
- 4. Não se pode, de maneira nenhuma, fazer reféns dos deslocados internos.*<sup>263</sup>

O Princípio 14 também estabelece que as pessoas internamente deslocadas têm direito à liberdade de movimento e liberdade de escolher sua própria residência e, “direito de circular livremente dentro e fora dos campos ou em outras instalações”.<sup>264</sup>

De um modo geral, os Princípios Orientadores fornecem explicitamente o direito de não ser deslocado de modo arbitrário. Além de ser o primeiro padrão normativo global sobre deslocamento interno, os Princípios Orientadores formam a primeira estrutura de direitos humanos a reconhecer o direito de não ser arbitrariamente deslocado.

Por mais de uma década, os Princípios Orientadores influenciaram significativamente a criação de padrões normativos, particularmente no nível supranacional. Ademais, não apenas fornecem aos deslocados internos uma reivindicação legítima de direitos humanos,

---

Este prazo de seis meses poderá ser reduzido em certos casos especiais, quando resulte de circunstâncias graves e críticas, que a segurança da Potência ocupante ou das suas forças armadas fique exposta a uma ameaça organizada; a Potência protetora receberá sempre a notificação desta redução de prazo e terá sempre a possibilidade de dirigir em devido tempo representações a respeito destas condenações à morte às autoridades de ocupação competentes.” Decreto n. 42.121, de 21 de agosto de 1957.

<sup>263</sup> Disponível em:

[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_ONU/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_ao\\_deslocados\\_internos\\_1998.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_ao_deslocados_internos_1998.pdf?view=1). Acesso em mai.2018.

<sup>264</sup> Disponível em:

[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_ONU/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_ao\\_deslocados\\_internos\\_1998.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_ao_deslocados_internos_1998.pdf?view=1). Acesso em mai.2018.



mas reforçam a necessidade da institucionalização de salvaguardas adequadas e da formação de soluções baseadas em direitos duradouros para a questão do deslocamento interno.<sup>265</sup>

### 3.2 Replicação dos Princípios Orientadores sobre Deslocamento Interno em sistemas nacionais e supranacionais

Como dito, embora os Princípios Orientadores não sejam vinculantes, suas normas serviram como uma ferramenta para o engajamento construtivo com os Estados para a proteção de DIs e para a criação de normas em sistemas domésticos. Nesse sentido, Tribunais nacionais em países como Colômbia e África do Sul fizeram referência aos Princípios Orientadores<sup>266</sup>. Os princípios orientadores influenciaram igualmente a criação de quadros regionais na região dos Grandes Lagos e dentro da União Africana.<sup>267</sup>

Vários métodos foram usados para desenvolver políticas nacionais de deslocamento interno. Países como a Libéria adotaram os Princípios Orientadores como um todo.<sup>268</sup> No entanto, os Princípios Orientadores, como o próprio nome indica, foram desenvolvidos como princípios abstratos, destinados a orientar o desenvolvimento de políticas nacionais.

<sup>265</sup> ADEOLA, R. 'The right not to be arbitrarily displaced under the United Nations Guiding Principles on Internal Displacement' (2016) 16 **African Human Rights Law Journal** 83-98 <http://dx.doi.org/10.17159/1996-2096/2016/v 6n1 a4>.

<sup>266</sup> ADEOLA, R. 'The right not to be arbitrarily displaced under the United Nations Guiding Principles on Internal Displacement' (2016) 16 **African Human Rights Law Journal** 83-98 <http://dx.doi.org/10.17159/1996-2096/2016/v 6n1 a4>.

<sup>267</sup> No âmbito da América do Sul e do Caribe, o que se tem por ora pode ser considerado tão somente um embrionário de um sistema regional. Em 2014, a cidade de Brasília sediou o encontro Cartagena+30, do qual resultaram dois documentos: a Declaração de Brasília e o Plano de Ação do Brasil. Tais documentos estipularam o compromisso da região com a promoção de soluções integrais, complementares e sustentáveis, a serem promovidas e desenvolvidas até 2024, que incluem programas de repatriação voluntária, promoção da integração local, o reassentamento solidário, a mobilidade laboral, a necessidade de assegurar trânsito digno e seguro e o compromisso de erradicação da apatridia, entre outras. Previram também o estabelecimento do chamado “Observatório de direitos humanos para o deslocamento”, visando a população migrante alvo de deslocamento que foi forçada a deixar suas comunidades de origem, de modo a implementar um sistema comum de captação e análise de informação quantitativa e qualitativa sobre este fenômeno, que facilite a formulação de políticas públicas e a coordenação e cooperação regional. Com o intuito de impulsionar a cooperação internacional e regional na implementação desses programas, estabeleceu-se que os governos devem elaborar projetos específicos com a colaboração e assessoria técnica do Acnur e de outros organismos pertinentes<sup>[5]</sup>, além de criar mecanismos de avaliação e acompanhamento do Plano de Ação. O primeiro relatório trienal do PAB foi apresentado em 20 de fevereiro de 2018, em evento também em Brasília, que culminou no documento denominado “100 pontos de Brasília”, que pretendeu inspirar as ações dos Estados dentro e fora da região de acordo com as diferentes realidades nacionais e regionais, no contexto das consultas formais relacionadas ao possível Pacto Global sobre Refugiados. Até o momento, o estabelecimento do mencionado Observatório não se concretizou.

<sup>268</sup> CARR, Susan. From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles. **Int J Refugee Law** (2009) 21 (1): 34-47. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/een038> Published: 07 January 2009.

Para que a lei seja eficaz, é necessário estabelecer como ela será aplicada ao sistema judicial específico de um país, bem como desenvolver a estrutura para sua efetiva implementação e disseminação. Uma lei que permite ao governo dizer que está de acordo com os princípios internacionais pode permanecer, ao mesmo tempo, ineficaz para as pessoas que pretende proteger se não estiver solidamente fundamentada em suas necessidades. Os Princípios Orientadores estabelecem normas; no entanto, eles não definem os aspectos de implementação e disseminação necessários para que as regras sejam aplicadas.

Para que uma lei seja eficaz, é necessário que ela cubra aspectos como a responsabilidade institucional pela efetiva implementação e monitoramento de cada regra. Se a lei não estabelece quem é responsável dentro do governo para assegurar a provisão de acesso a comida e educação, por exemplo, permanece impossível para os deslocados reivindicarem seus direitos. Além disso, torna-se mais difícil para as instituições do governo tomarem medidas com base na lei, caso não tenham recebido um mandato claro para fazê-lo.<sup>269</sup>

Um método diverso tem sido o desenvolvimento de uma política nacional que cubra um direito específico ou que lide com uma causa particular de deslocamento. Este é o sistema mais difundido. Usadas por países como Angola e Turquia (CARR, 2009), essas leis tendem a ter um sistema de implementação muito bem desenvolvido, que atende às necessidades específicas dos indivíduos afetados, bem como estabelece métodos de implementação e disseminação.

Um terceiro método de promover políticas nacionais tem sido o desenvolvimento de uma lei abrangendo todos os aspectos do deslocamento interno (CARR, 2009). A lei colombiana 387 é a lei que mais se aproximou disso.<sup>270</sup>

Os Princípios Orientadores trouxeram consigo tanto a consciência internacional como a preocupação pelo sofrimento dos deslocados internos. Eles também ajudaram a criar um conjunto amplo e variado de políticas e de leis nacionais sobre o deslocamento interno. Essas leis e políticas são mais ou menos abrangentes nos direitos que cobrem, nas condições de deslocamento que reconhecem e nas provisões para aplicação e divulgação que fornecem.

Ademais, os esforços internacionais para proteger os deslocados nunca devem substituir soluções domésticas para o deslocamento interno. A soberania exige que os Estados

---

<sup>269</sup> CARR, Susan. From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles. **Int J Refugee Law** (2009) 21 (1): 34-47. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/een038> Published: 07 January 2009.

<sup>270</sup> O regramento colombiano será tratado em capítulo seguinte desta tese, a partir da experiência da autora junto à “Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES” durante os meses de fevereiro e março de 2019, na cidade de Bogotá.

assumam suas responsabilidades por proteger os deslocados internos que ainda são cidadãos e, portanto, têm o direito de ser protegidos pelo Estado.<sup>271</sup>

### c) **Pacto dos Grandes Lagos**

O Pacto foi assinado em 2006 e entrou em vigor em 2008, após a ratificação por 10 dos 11 estados membros da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (Angola, Burundi, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Quênia, Ruanda, Sudão, Tanzânia, Uganda e Zâmbia).

Ele encerra 10 protocolos que lidam com 33 áreas do projeto. Os dois protocolos que tratam especificamente de deslocamento interno são o Protocolo sobre a Proteção e Assistência aos Deslocados Internos e o Protocolo sobre os Direitos de Propriedade das Populações Retornadas.

A inclusão destes dois protocolos no Pacto foi significativa uma vez que resultou no reconhecimento do deslocamento como uma ameaça à paz e à estabilidade da região.

No Protocolo sobre a Proteção e Assistência aos Deslocados Internos, os Estados membros comprometem-se a respeitar os direitos garantidos pelo direito internacional, como direito à segurança e à dignidade, à circulação, ao reagrupamento familiar e aos direitos de procurar e gozar asilo. O que é notável é que os estados membros se comprometeram a internalizar medidas em suas legislações domésticas de forma a prover uma estrutura para lidar com as questões trazidas no âmbito do Protocolo.

O Pacto deu impulso para o desenvolvimento de um regime de proteção e de assistência em nível continental para DIs, reafirmando o modelo apresentado nos Princípios Orientadores. Ademais, enunciou um caminho para a aceitação de uma abordagem mais intrusiva, de um regime verdadeiramente cogente. Ao lidar com a questão dos DIs como um coletivo, os Estados sinalizaram que o deslocamento era uma questão internacional, em vez de ser uma preocupação de Estados isolados.<sup>272</sup>

Também digno de nota é o fato de que os Princípios Orientadores e o Pacto dos Grandes Lagos eram uma clara demonstração de como a narrativa de vulnerabilidade e privação encontrou eco exterior.

<sup>271</sup> OLOKA-ONYANGO, Joe (2010) “Movement-Related Rights in the Context of Internal Displacement,” in W. Kälin, R.C. Williams, K. Koser, & A. Solomon, eds., **Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges** (Brookings – The Brookings Institution–University of Bern Project on Internal Displacement, Studies in Transnational Legal Policy – No. 41). Washington: The American Society of International Law (ASIL), 9–47.

<sup>272</sup> JUMA, Laurence. [The Narrative of Vulnerability and Deprivation in Protection Regimes for the Internally Displaced Persons \(IDPs\) in Africa: An Appraisal of the Kampala Convention](#). **Law Democracy & Dev.** 16, 219 (2012).

A Convenção de Kampala seguiu esse caminho. Mas, embora elaborada em consonância com os Princípios Orientadores e com o Pacto, também expandiu o regime de proteção.

#### d) A Convenção de Kampala

A Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência de Deslocados Internos na África (também conhecida como Convenção de Kampala) é o primeiro tratado regional de âmbito continental que rege a deslocação interna em África.

Como mencionado, foi precedida por outro Protocolo sub-regional africano vinculativo sobre deslocação interna, adoptado pela Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes em 2006. A Convenção é resultado de um processo de elaboração iniciado em 2004 e que culminou na primeira Cimeira Especial de Chefes de Estado e de Governo da União Africana (UA) sobre o deslocamento forçado realizada em Kampala, Uganda, entre os dias 19 e 23 de outubro de 2009. Atualmente, apenas Uganda ratificou a Convenção.<sup>273</sup>

As preocupações com a soberania do Estado muitas vezes frustravam as tentativas de criar mecanismos internacionais para fornecer proteção aos deslocados internos e incentivavam uma abordagem que privilegiava as “leis brandas” (ou “soft laws”). Alguns países africanos estavam entre os principais críticos da crescente internacionalização da questão do deslocamento interno e do envolvimento de organizações como o ACNUR em atividades relacionadas a deslocados internos. A iniciativa da UA sobre a codificação da Convenção, portanto, é uma reviravolta positiva e um desenvolvimento bem-vindo.<sup>274</sup>

Isto é particularmente verdade em uma região que suportou uma carga desproporcional de deslocamento interno, conforme mencionado em seções anteriores deste trabalho. A Convenção é descrita como um instrumento legal inovador, significativo e histórico. A influência dos princípios orientadores no texto da Convenção foi direta e substancial. Até certo ponto, pode-se até argumentar que a redação da Convenção foi uma tentativa de transformar tais princípios em um instrumento vinculante relevante para um cenário africano.

A Convenção também dá aos princípios um forte reconhecimento e apoio. Seu Preâmbulo identifica “os direitos inerentes das pessoas deslocadas internamente como

<sup>273</sup> ABEBE, Allehone Mulugeta, The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope and Enforcement Challenges (September 1, 2010). *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, No. 3, p. 28, September 2010. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1713296>.

<sup>274</sup> ABEBE, Allehone Mulugeta, The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope and Enforcement Challenges (September 1, 2010). *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, No. 3, p. 28, September 2010. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1713296>.

previstos e protegidos nos instrumentos dos direitos humanos e do direito humanitário internacional, como preconizados nos Princípios Directores das Nações Unidas de 1998 sobre as Deslocação Interna, reconhecidos como sendo um quadro internacional importante para a proteção de pessoas deslocadas internamente”<sup>275</sup> e assumidos como uma importante estrutura internacional para a proteção dos IDPs. Ambos os instrumentos têm uma abordagem quase idêntica quanto à definição e ao alcance do deslocamento interno. Eles também cobrem normas aplicáveis a todos os três estágios-chave do deslocamento, ou seja, prevenção, tratamento e proteção durante o deslocamento, além de garantir soluções duradouras.<sup>276</sup>

O fato de que a codificação da Convenção tenha se baseado nos princípios orientadores, obviamente, convida a uma incorporação indireta de vários conceitos de diversos campos do Direito Internacional. Um exame das disposições da Convenção revela como elas fornecem uma forte referência a vários campos do Direito Internacional, a saber, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário, o Direito Penal Internacional e, em certa medida, a Lei dos Refugiados. Os seguintes instrumentos internacionais são especificamente endossados no Preâmbulo da Convenção: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Convenção de 1948 sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, as Quatro Convenções de Genebra de 1949 e os Protocolos Adicionais de 1977 às Convenções de Genebra, a Convenção das Nações Unidas de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, e a Convenção de 1979 sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.<sup>277</sup>

Nada obstante, a Convenção também se afastou dos princípios orientadores em certos aspectos. Enquanto estes tratam dos direitos e das necessidades específicas dos deslocados internos, as disposições da Convenção buscam identificar e esclarecer as obrigações dos Estados e dos atores não estatais em relação à proteção dos deslocados internos. A Convenção também estabelece seu próprio mecanismo de implementação. Como um instrumento legal

---

<sup>275</sup> Cf. [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/\\_portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/convencao\\_de\\_kampala.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/_portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/convencao_de_kampala.pdf?view=1). Acesso em mai.2018.

<sup>276</sup> ABEBE, Allehone Mulugeta, The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope and Enforcement Challenges (September 1, 2010). **Refugee Survey Quarterly**, Vol. 29, No. 3, p. 28, September 2010. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1713296>.

<sup>277</sup> ABEBE, Allehone Mulugeta, The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope and Enforcement Challenges (September 1, 2010). **Refugee Survey Quarterly**, Vol. 29, No. 3, p. 28, September 2010. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1713296>.

regional especificamente adaptado ao contexto Africano, as questões particularmente de interesse para a África estão previstas.<sup>278</sup>

O Preâmbulo<sup>279</sup> da Convenção menciona explicitamente vários instrumentos regionais, nomeadamente, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, o Protocolo sobre os Direitos das Mulheres em África e a Carta Africana dos Direitos e Bem-estar da Criança. O Preâmbulo também se refere aos instrumentos regionais de refugiados, como a Convenção da OUA de 1969 sobre os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África e o Documento de 1994 sobre os Refugiados e o Deslocamento da População Forçada em África, em Addis Ababa.

Entre os objetivos da Convenção, entre outros, destacam-se: (1) prevenir o deslocamento interno, abordando suas causas fundamentais; (2) estabelecer um marco legal aplicável a todas as etapas do deslocamento; e (3) delinear as obrigações e responsabilidades dos atores estatais e não estatais (art. 2).<sup>280</sup> Como esperado, várias disposições da Convenção mostram sua tentativa de criar um equilíbrio entre a soberania do Estado e a responsabilidade do Estado.<sup>281</sup>

A Convenção tem um preâmbulo e 23 artigos. A parte substantiva da Convenção tem duas seções amplas. As principais disposições são abrangidas pelos primeiros 14 artigos que abordam algumas das principais questões relacionadas com a deslocação interna. O Preâmbulo estabelece os fundamentos jurídicos e políticos da Convenção; sublinha os princípios que norteiam a Convenção; e lista alguns dos instrumentos regionais e internacionais que serviram de inspiração para a Convenção. Os artigos 1 e 2 discutem definições e objetivos, respectivamente. Os Artigos 3, 4, 5, 9 e 11 fornecem orientação com relação às obrigações dos Estados durante os vários estágios do deslocamento. Os artigos 6 e 8 estipulam normas relativas às obrigações das organizações internacionais e da UA. O Artigo

<sup>278</sup> ABEBE, Allehone Mulugeta, The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope and Enforcement Challenges (September 1, 2010). **Refugee Survey Quarterly**, Vol. 29, No. 3, p. 28, September 2010. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1713296>.

<sup>279</sup> Cf. [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/convencao\\_de\\_kampala.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/convencao_de_kampala.pdf?view=1). Acesso em mai. 2018.

<sup>280</sup> “Artigo 2 Objectivos .

Os objectivos da presente Convenção são os seguintes:

d. Definir as obrigações e responsabilidades dos Estados Parte, relativo a prevenção da deslocação interna e proteção, assim como de assistência as pessoas deslocadas internamente;

e. Definir as obrigações, responsabilidades e os respectivos papéis dos grupos armados, actores não estatais e outros actores relevantes, incluindo as organizações da sociedade civil, relativo a prevenção das deslocações internas, da proteção e assistência as pessoas deslocadas internamente”; Cf. [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/convencao\\_de\\_kampala.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/convencao_de_kampala.pdf?view=1). Acesso em mai. 2018.

<sup>281</sup> ABEBE, Allehone Mulugeta, The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope and Enforcement Challenges (September 1, 2010). **Refugee Survey Quarterly**, Vol. 29, No. 3, p. 28, September 2010. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1713296>.

7 delinea as obrigações dos grupos armados durante os conflitos armados. A questão do deslocamento causada por projetos de desenvolvimento é discutida separadamente no Artigo 10. As questões de compensação às vítimas de deslocamento, registro de DIs e mecanismos de monitoramento são cobertas pelos Artigos 12, 13 e 14, respectivamente.

As disposições finais examinam questões processuais, nomeadamente, âmbito de aplicação (artigo 15.º), assinatura e ratificação (artigo 16.º), entrada em vigor (artigo 17.º), alteração (artigo 18.º), denúncia (artigo 19.º), cláusula de salvaguarda (artigo 20.º), reserva (artigo 21), solução de controvérsia (artigo 22) e depositária (artigo 23).

A doutrina da responsabilidade do Estado é utilizada como um quadro conceitual abrangente para a Convenção. A abordagem reforça a máxima de que os Estados assumem a responsabilidade primária de proteger e auxiliar os deslocados internos.

No nível doméstico, os Estados são obrigados a promulgar legislação nacional, designar um ponto focal de deslocamento interno e assegurar a disponibilidade dos recursos necessários. A legislação interna deve criminalizar especificamente os atos de deslocamento arbitrário. A Convenção não apenas exige que os Estados respeitem certos direitos humanos e normas humanitárias, mas também assegurem seu respeito frente a outros atores, especialmente grupos armados e outros atores não estatais.<sup>282</sup>

A Convenção entrou em vigor 30 dias após a entrega dos instrumentos de ratificação por 15 Estados membros da UA e passou a vincular legalmente esses primeiros 15 Estados a partir dessa data, 6 de dezembro de 2012.<sup>283</sup> A Convenção conta atualmente com 55 Estados signatários e 27 Estados vinculados, pós ratificação.

De um modo geral, percebe-se que a Convenção da UA transformou o que havia permanecido como “soft law” por mais de uma década em “lei dura”, vinculante, definindo-se direitos e responsabilidades. Nesse sentido, trata os deslocados como sujeitos de direitos, em vez de apenas vítimas das circunstâncias. Como corolário desses direitos, coloca obrigações específicas dos Estados e dos atores não estatais.

Ao contrário dos Princípios Orientadores da ONU, que abordam o deslocamento da perspectiva dos deslocados internos, a Convenção da UA aborda o problema do ponto de vista das obrigações dos estados e dos atores não estatais. Em outras palavras, enquanto os Princípios Orientadores definem direitos dos deslocados internos, a Convenção não define

<sup>282</sup> ABEBE, Allehone Mulugeta, The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope and Enforcement Challenges (September 1, 2010). **Refugee Survey Quarterly**, Vol. 29, No. 3, p. 28, September 2010. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1713296>.

<sup>283</sup> Cf. <https://au.int/sites/default/files/treaties/7796-sl-african-union-convention-for-the-protection-and-assistance-of-internally.pdf>. Acesso em mai.2018.



direitos, mas prevê as obrigações dos estados e dos atores não-estados de não violarem tais direitos.

A diferença entre as duas abordagens é mais bem exemplificada por meio de suas respectivas declarações sobre o deslocamento arbitrário. O princípio 1 dos Princípios Orientadores estabelece que os “deslocados internos devem gozar, em pé de igualdade, dos mesmos direitos e liberdades, ao abrigo do direito interno e do direito internacional, como o fazem as outras pessoas no seu país. Eles não devem ser discriminados contra o gozo de quaisquer direitos ou liberdades por serem deslocados internos.”<sup>284</sup>

A Convenção da UA reafirma o mesmo princípio de duas maneiras: primeiro, como a obrigação dos estados, declarando que “os Estados Partes devem abster-se de praticar e prevenir o deslocamento arbitrário de populações”<sup>285</sup>, e segundo, como direito dos deslocados internos, afirmando que “as pessoas têm o direito de ser protegidas contra deslocação.”<sup>286</sup> Essa última disposição é a única disposição na convenção que enquadra um direito de maneira positiva. Todas as demais disposições são enquadradas na forma de obrigações dos estados, em lugar de direitos dos indivíduos.<sup>287</sup>

É importante salientar que, mesmo que os Princípios Orientadores tivessem natureza cogente, e mesmo que os direitos lá previstos fossem reconhecidos e entendidos em termos idênticos aos lá estabelecidos, ainda assim os sistemas regionais apresentariam vantagens significativas em relação aos princípios da ONU. Primeiro, por ser mais provável que os Estados tenham contribuído diretamente para a formulação do instrumento e, conseqüentemente, mais provavelmente entenderão suas responsabilidades. Segundo, os Estados são mais propensos a confiar em uma aplicação regional de mecanismos do que em “instituições globais mais distantes”. Terceiro, as normas e instituições regionais são mais propensas a se coadunar com as origens históricas e culturais próprias do país que pretende entronizar os Princípios Orientadores.

---

<sup>284</sup> Cf. [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_UNU/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_ao\\_deslocados\\_internos\\_1998.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_UNU/Principios_orientadores_relativos_ao_deslocados_internos_1998.pdf?view=1). Acesso em mai.2018.

<sup>285</sup> Art. 3º da Convenção de Kampala.

<sup>286</sup> Art. 4º da Convenção de Kampala.

<sup>287</sup> KIDANE, Won, Managing Forced Displacement by Law in Africa: **The Role of the New African Union IDPs Convention** (January 1, 2011). Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 44, No. 1, January 2011; Seattle University School of Law Research Paper No. 11-05. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1757271>.



Finalmente, Estados dentro da mesma região são mais propensos a enfrentar questões socioeconômicas e políticas semelhantes entre si, o que aumenta a confiança entre os signatários da Convenção.<sup>288</sup>

É, portanto, um esforço que deve ser louvado, e regiões que enfrentam problemas semelhantes deveriam considerar a adoção de uma medida equivalente.<sup>289</sup>

#### e) **Regramentos relativos às situações de desastres**

Desde 2015, a comunidade internacional iniciou um processo de desenvolver a questão da migração em desastres em vários instrumentos que indicam os níveis regionais e sub-regionais como áreas importantes no desenvolvimento dessa questão. Organizações regionais e sub-regionais aparecem como protagonistas da construção e da consolidação da Agenda 2030, e podem assumir o papel de promotoras do tema migração por desastres em suas áreas de atuação.<sup>290</sup>

A seguir, apresentam-se os instrumentos internacionais relacionados às questões de deslocamentos induzidos por desastres.

##### e.1) **Marco de Ação de Sendai**

O marco pós-2015 para a redução do risco de desastres foi adotado na Terceira Conferência Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres, realizada de 14 a 18 de março de 2015, em Sendai, Miyagi, no Japão, e representou uma oportunidade única para que os países pudessem: (a) adotar um marco pós-2015 para a redução do risco de desastres, conciso, focado e orientado para o futuro e para a ação; (b) completar a avaliação e revisão da implementação do Marco de Ação de Hyogo 2005-2015: Construindo a resiliência das nações e comunidades frente aos desastres; (c) considerar a experiência adquirida com estratégias/instituições e planos regionais e nacionais para a redução do risco de desastres e suas recomendações, bem como acordos regionais relevantes no âmbito da implementação do Marco de Ação de Hyogo; (d) Identificar modalidades de cooperação com base nos

<sup>288</sup> KIDANE, Won, Managing Forced Displacement by Law in Africa: **The Role of the New African Union IDPs Convention** (January 1, 2011). Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 44, No. 1, January 2011; Seattle University School of Law Research Paper No. 11-05. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1757271>.

<sup>289</sup> KIDANE, Won, Managing Forced Displacement by Law in Africa: **The Role of the New African Union IDPs Convention** (January 1, 2011). Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 44, No. 1, January 2011; Seattle University School of Law Research Paper No. 11-05. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1757271>.

<sup>290</sup> RESAMA & YAMAMOTO, Lilian & CAVEDON CAPDEVILLE, Fernanda & PIRES RAMOS, Erika. (2016). **Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030**. 10.13140/RG.2.2.36153.36964.

compromissos para implementar um quadro pós-2015 para a redução do risco de desastres; (e) Determinar modalidades para a revisão periódica da implementação de um quadro pós-2015 para a redução do risco de desastres.<sup>291</sup>

Durante a Conferência Mundial, os Estados também reiteraram seu compromisso com a redução do risco de desastres e com o aumento da resiliência a desastres, um tema a ser abordado com renovado senso de urgência no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e, conforme adequado, integrado em políticas, planos, programas e orçamentos de todos os níveis e considerado dentro dos quadros relevantes.

O Marco de Ação de Sendai adota quatro ações prioritárias: i) compreensão dos riscos de desastres em todas as suas dimensões; ii) fortalecimento da governança de risco de desastres para uma melhor gestão; iii) investimento na redução do risco de desastres para resiliência; iv) melhoria na preparação para desastres, a fim de fornecer uma resposta eficaz e "reconstruir melhor" na recuperação, na reabilitação e na reconstrução.<sup>292</sup>

Para cada ação prioritária, adota recomendações para os contextos nacional e local e global e regional. A participação das organizações regionais e sub-regionais e a implementação das recomendações nesse contexto são reconhecidas como fundamentais para a consecução dos objetivos e como apoio aos esforços dos Estados. O continente americano contribuiu para o processo de construção da Agenda 2030 com seis eventos consultivos e continua atuando na implementação do Marco de Ação de Sendai nas Américas.<sup>293</sup>

Entre os dias 8 e 9 de junho 2016, foi realizada no Paraguai a Primeira Reunião Ministerial de Autoridades de Alto Nível sobre Implementação do Quadro de Ação de Sendai nas Américas para estabelecer a base de um plano regional para a implementação do Quadro Ação de Sendai e discutir a integração de agendas de redução de risco de desastres e mudanças climáticas. Nessa reunião foi adotada a Declaração de Assunção (2016), que estabelece as linhas do Plano de Ação Regional e uma meta para cada um dos próximos sete anos, a fim de estimular a implementação do Marco de Sendai.

O Marco de Sendai reconhece que o deslocamento é uma das consequências mais devastadoras dos desastres, e que a redução do risco de desastres pressupõe proteger as pessoas e suas propriedades, saúde, meios de subsistência e também reconhece que as autoridades nacionais e locais devem promover exercícios regulares de prontidão, resposta e

<sup>291</sup> Cf. <http://www.defesacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=291>. Acesso mai.2018.

<sup>292</sup> RESAMA & YAMAMOTO, Lilian & CAVEDON CAPDEVILLE, Fernanda & PIRES RAMOS, Erika. (2016). **Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030**. 10.13140/RG.2.2.36153.36964.

<sup>293</sup> RESAMA & YAMAMOTO, Lilian & CAVEDON CAPDEVILLE, Fernanda & PIRES RAMOS, Erika. (2016). **Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030**. 10.13140/RG.2.2.36153.36964.

recuperação de desastres, incluindo simulações de evacuação, treinamento e estabelecimento de direitos humanos.<sup>294</sup>

## e.2) Agenda Nansen e a Plataforma sobre Deslocamento por Desastres

A Iniciativa Nansen é um processo consultivo geridos por Estados que tentaram identificar as práticas eficazes e construir um consenso para atender às necessidades de proteção e de assistência dos deslocados através das fronteiras de seus países no contexto de desastres e de mudanças climáticas. A Iniciativa foi lançada pelos governos da Noruega e da Suíça em outubro de 2012.

Após a implementação das consultas regionais e sub-regionais, incluindo na América do Sul, a Agenda Nansen foi adotada em Genebra em Outubro de 2015 e assinado por 110 países. Trata-se de um compromisso não vinculativo internacional que traz recomendações sobre a prevenção e gestão dos movimentos ambientalistas, identifica práticas e instrumentos de proteção para os deslocados ambientalmente e os mecanismos de cooperação entre Estados da mesma região. Identifica áreas prioritárias de ação e a necessidade de integração efetiva das organizações regionais e sub-regionais em suas próprias estruturas regulatórias.

Na América do Sul, a agenda foi assinada por Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Peru, Colômbia e Venezuela.<sup>295</sup>

A Iniciativa Nansen, portanto, desenvolveu um plano de trabalho ambicioso, mas estrategicamente focado, com um claro senso de direção sobre seus resultados e sobre os processos que poderia influenciar ao longo do caminho. Reconheceu-se rapidamente que uma abordagem dispersa diluiria os recursos e, em última análise, seria menos eficaz do que uma abordagem focalizada.<sup>296</sup>

Em termos de realizações substanciais, a Iniciativa Nansen adotou uma abordagem equilibrada quanto à questão do deslocamento induzido por desastres, evitando relatos alarmistas ou sensacionalistas, embora, no entanto, deixe claro os reais riscos presentes e

---

<sup>294</sup> McADAM, Jane. From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement (August 1, 2016). University of New South Wales Law Journal, Vol. 39, No. 4, 2016; UNSW Law Research Paper No. 4. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2901910> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2901910>.

<sup>295</sup> RESAMA & YAMAMOTO, Lilian & CAVEDON CAPDEVILLE, Fernanda & PIRES RAMOS, Erika. (2016). **Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030**. 10.13140/RG.2.2.36153.36964.

<sup>296</sup> McADAM, Jane. From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement (August 1, 2016). University of New South Wales Law Journal, Vol. 39, No. 4, 2016; UNSW Law Research Paper No. 4. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2901910> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2901910>.

futuros que as mudanças climáticas e os desastres representam para os assentamentos humanos e para a mobilidade.

Dessa forma, a Iniciativa Nansen ajudou a moldar e estruturar o debate de três formas separadas, mas inter-relacionadas. Primeiro, trouxe a questão de volta ao presente, em vez de deixá-la como uma questão a ser tratada no futuro. Em segundo lugar, enfatizou que existem soluções práticas, baseadas em medidas concretas por parte do Estado existente, que podem ser implementadas agora, em vez de parecerem problemas intratáveis. Em terceiro lugar, trouxe a questão de volta aos níveis local, nacional e regional, ao invés de ficar presa no atoleiro da formulação de políticas internacionais.<sup>297</sup>

Para acompanhar a Agenda Nansen, foi lançada em maio de 2016 a Plataforma sobre Deslocamento por Desastres durante a Cúpula Mundial Humanitária visando à criação de um fórum para o diálogo entre as partes interessadas para trocar informações e desenvolver políticas e normas. A Plataforma aposta em trabalhar em colaboração com organizações regionais e sub-regionais, citando especificamente o Mercosul, para mapear e revisar normas e políticas regionais, analisar movimentos e dinâmicas de mobilidade humana, bem como desenvolver diretrizes. Outra atividade planejada é o apoio ao desenvolvimento normativo e de políticas no âmbito regional e o desenvolvimento de estruturas bilaterais ou regionais em relação à admissão, à permanência e ao não-retorno de pessoas deslocadas.

A Plataforma<sup>298</sup>, não pretende criar novas normas ou padrões legais globais, mas continuará o trabalho da Iniciativa Nansen na consolidação e na melhoria do uso de práticas efetivas e na promoção da coerência política ao vincular-se às iniciativas existentes. Por exemplo, cooperará com o ACNUR para apoiar o desenvolvimento e o uso de suas Diretrizes sobre Proteção Temporária ou Acordos Permanentes como um tipo de medida de proteção humanitária que pode ser usada em um contexto de desastre. A Plataforma pode, ainda, fornecer apoio técnico aos estados quando eles começarem a implementar seus compromissos sob a Estrutura de Sendai.<sup>299</sup>

---

<sup>297</sup> McADAM, Jane. From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement (August 1, 2016). University of New South Wales Law Journal, Vol. 39, No. 4, 2016; UNSW Law Research Paper No. 4. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2901910> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2901910>.

<sup>298</sup> Cf. <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/15012017-PDD-Workplan.pdf>. Acesso em abr. 2018.

<sup>299</sup> McADAM, Jane. From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement (August 1, 2016). University of New South Wales Law Journal, Vol. 39, No. 4, 2016; UNSW Law Research Paper No. 4. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2901910> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2901910>.

As organizações regionais e sub-regionais integram a arquitetura institucional da Agenda Nansen e têm um papel importante, especialmente na estruturação de um quadro legal e institucional para a proteção, a prevenção e a busca de soluções duradouras para os movimentos transfronteiriços no contexto de desastres e de mudanças climáticas em seus campos de ação.<sup>300</sup>

### e.3) Cimeira Humanitária Mundial

Na Cimeira Humanitária Mundial (2016), foi realizada uma mesa redonda de líderes sobre desastres naturais e mudanças climáticas, que adotou cinco compromissos:

São eles: 1 ° Compromisso: acelerar a redução de riscos relacionados a desastres e clima compatível com o Marco de Sendai, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris; 2 ° Compromisso: fortalecer a liderança e as capacidades de gestão de riscos de desastres e clima melhorando a prontidão, resposta e recuperação; 3 ° Compromisso: melhorar o conhecimento e a previsão de riscos e preparação para desastres e clima; 4° Compromisso: aumentar o investimento para aumentar a resiliência da comunidade com a participação plena e efetiva das mulheres; 5° Compromisso: assegurar que a assistência humanitária regional a desastres naturais complementa as iniciativas nacionais e locais.<sup>301</sup>

Reconhece-se que o deslocamento no contexto de desastres e de mudanças climáticas representa uma ameaça crescente.

### e.4) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS

A Declaração da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável pede aos Estados que encarnem a cooperação internacional para garantir uma migração segura, ordeira e regular em relação aos direitos humanos dos migrantes, destacando-se a vulnerabilidade dos migrantes, dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente.

Os principais pontos relativos à migração na Agenda 2030 são i) respeitar os direitos humanos de todos os migrantes, independentemente do status migratório; ii) considerar a vulnerabilidade de migrantes, refugiados e pessoas deslocadas internamente; iii) reconhecer a contribuição da migração para o desenvolvimento sustentável global, iv) abordar os deslocamentos forçados e as crises humanitárias; v) promover a cooperação internacional; vi)

<sup>300</sup> RESAMA & YAMAMOTO, Lilian & CAVEDON CAPDEVILLE, Fernanda & PIRES RAMOS, Erika. (2016). **Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030**. 10.13140/RG.2.2.36153.36964.

<sup>301</sup> RESAMA & YAMAMOTO, Lilian & CAVEDON CAPDEVILLE, Fernanda & PIRES RAMOS, Erika. (2016). **Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030**. 10.13140/RG.2.2.36153.36964.

fortalecer a resiliência das comunidades de acolhimento; v) apoiar o direito dos cidadãos de retornar aos seus países de origem.<sup>302</sup>

As metas traçadas são (i) até 2030, reduzir o número de mortes e de pessoas afetadas por desastres e reduzir as perdas econômicas causadas por desastres, com ênfase especial na proteção dos pobres e dos vulneráveis; (ii) até 2020, aumentar o número de cidades e de assentamentos humanos que adotem políticas e planos integrados de mitigação e de adaptação à mudança climática e de resiliência a desastres, assim como desenvolvam e implementem, de acordo com a Estrutura de Sendai, o gerenciamento integral dos riscos de desastres.<sup>303</sup>

#### e.5) A Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes

A Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes foi adotada durante a Reunião de Alto Nível para Refugiados e Migrantes realizada pela Assembleia Geral da ONU em 19 de setembro de 2016. O documento foi aprovado por 193 países membros da ONU que se comprometeram a proteger os direitos humanos de todos os refugiados e migrantes e reconheceu a existência de pessoas deslocadas pelos efeitos adversos das mudanças climáticas ou dos desastres naturais (alguns dos quais podem estar ligados à mudança climática) ou outros fatores ambientais.

Os seus dois anexos ("quadro global de resposta para os refugiados" e "Rumo a um Pacto Mundial para a migração segura, ordenada e legal") pavimentaram o caminho para pactos globais sobre refugiados e migrantes.<sup>304</sup>

<sup>302</sup> RESAMA & YAMAMOTO, Lilian & CAVEDON CAPDEVILLE, Fernanda & PIRES RAMOS, Erika. (2016). **Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030**. 10.13140/RG.2.2.36153.36964.

<sup>303</sup> RESAMA & YAMAMOTO, Lilian & CAVEDON CAPDEVILLE, Fernanda & PIRES RAMOS, Erika. (2016). **Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030**. 10.13140/RG.2.2.36153.36964.

<sup>304</sup> O Pacto Global da ONU para Migração Segura, Ordenada e Regular marca a primeira vez que o órgão mundial concordou com uma lista de medidas globais para enfrentar os riscos e desafios envolvidos na migração para migrantes individuais e, ao mesmo tempo, maximizar os benefícios para os países. O texto do acordo foi finalizado pelos Estados membros da ONU em 13 de julho de 2018, e foi adotado em uma Conferência intergovernamental de dezembro do mesmo ano em Marraquexe, Marrocos, por 164 países, entre eles o Brasil.

O pacto, instrumento normativo não vinculante, baseia-se no reconhecimento de que o mundo inteiro precisa cooperar para que os fluxos migratórios maciços atuais e futuros sejam administrados de maneira humana, levando-se em conta os valores da soberania do Estado e compreende 23 objetivos para o gerenciamento da migração nos níveis local, nacional, regional e global. Eles incluem minimizar "fatores adversos e fatores estruturais" que forcem as pessoas a deixarem seus países de origem, assegurando que todos os migrantes tenham documentação adequada e documentos de identidade; disponibilizar informações objetivas em todas as etapas da migração; promover um "discurso público baseado em evidências", salvando-se vidas e coordenando-se esforços internacionais para migrantes desaparecidos; criar condições para permitir que os migrantes contribuam para o desenvolvimento sustentável em todos os países e a cooperação para um regresso seguro e readmissão dos migrantes nos seus países de origem, se necessário.

O pacto não estipula nenhum número obrigatório de migrantes para ser aceito por um país.

As diretrizes também exigem o combate ao tráfico e a gestão "integrada, segura e coordenada" das fronteiras.

Nesse instrumento, reconheceu-se que os fatores ambientais, bem como a pobreza, o subdesenvolvimento, a falta de oportunidades, a má governança, são algumas das causas da migração (parágrafo 7). Notou-se que os desequilíbrios econômicos internacionais, a pobreza e a degradação ambiental, juntamente com a ausência de paz, de segurança e de respeito aos direitos humanos, são fatores que afetam a migração internacional (parágrafo 7).<sup>305</sup>

Nesse contexto, fica claro que, em situações de desastre, as desvantagens sociais que a sociedade trata como comuns e rotineiras tornam-se mortais de formas dramáticas durante o curso de um desastre. Deve-se tentar impedir a conversão dessas desvantagens sociais em números de mortalidade pós-desastre.

Ademais, desvantagens sociais comuns criam suas próprias formas de desastres de longo prazo e de baixa visibilidade. Desastres naturais podem transformar vidas de desespero silencioso em mortes muito visíveis. Não se deve esperar que os desastres naturais ocorram antes de abordar os desastres sociais que eles expõem.<sup>306</sup>

#### **e.6) Artigos preliminares sobre a proteção de pessoas em caso de desastres**

O projeto de se destacar a necessidade e a operacionalização da solidariedade internacional de uma forma sistematizada juridicamente foi adotada pela “International Law Commission” (ILC) por meio de seus “Artigos preliminares sobre a proteção de pessoas em caso de desastres”, adotados pela Comissão de Direito Internacional na sua sexagésima oitava sessão, em 2016, e submetidos à Assembleia Geral como parte do relatório da Comissão que cobriu os trabalhos da sessão (A / 71/10), par. 48.

O projeto dos artigos preliminares adota explicitamente uma abordagem baseada em direitos para enfrentar a vulnerabilidade em emergências. Além disso, embora a ILC reconheça que as responsabilidades primárias recaem sobre o Estado afetado por desastres, inicialmente encorajou-se a noção de que as responsabilidades pelos direitos humanos podem estar à beira de ser desterritorializadas ao se declarar um dever internacional de cooperação.

---

Segundo a ONU, o acordo como um todo leva em conta "preocupações legítimas de estados e comunidades" e o fato de que as repercussões da migração para os respectivos países e regiões podem diferir de acordo com sua situação demográfica, econômica, social e ambiental. No entanto, nem essas garantias nem mesmo o fato de que o pacto não é juridicamente vinculante, foram suficientes para convencer vários membros da ONU, incluindo os Estados Unidos, a Áustria e a Hungria, que resolveram não assinar o acordo. O governo eleito em 2018 no Brasil, que passou a governar em 1º de janeiro de 2019, promoveu a retirada do país do Pacto, alegando a prevalência de interesses de soberania nacional acerca do tema migratório.

<sup>305</sup> RESAMA & YAMAMOTO, Lilian & CAVEDON CAPDEVILLE, Fernanda & PIRES RAMOS, Erika. (2016). **Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030**. 10.13140/RG.2.2.36153.36964.

<sup>306</sup> FARBER, Daniel A., Disaster Law and Inequality, **25 Law & & Ineq.** 297 (2007).

O Artigo preliminar 2 enfatiza que o objetivo do projeto de Artigos é facilitar uma resposta adequada e efetiva a desastres que atendam às necessidades essenciais das pessoas envolvidas, com pleno respeito aos seus direitos.<sup>307</sup>

A codificação de direitos e obrigações relacionados à proteção de pessoas durante desastres assume especial importância quando confrontada com o crescimento exponencial de possíveis socorristas humanitários, juntamente com a crescente vulnerabilidade e resiliência das comunidades aos impactos maciços de desastres naturais e provocados pelo homem.

Um instrumento internacional coerente que esclareça os direitos e as obrigações legais das diferentes partes interessadas deve ajudar a promover uma resposta adequada e eficaz aos desastres, satisfazendo as necessidades essenciais das pessoas envolvidas, dentro de um quadro de pleno respeito pelos seus direitos. Ao manter um foco claro na necessidade de respeitar a dignidade humana daqueles que enfrentam os maiores riscos de desastres naturais e provocados pelo homem, os artigos preliminares da ILC, não só ajudarão a promover um mecanismo internacional coerente, mas reduzirão o sofrimento humano inerente a tais crises humanitárias.<sup>308</sup>

#### f) **Convenções contra o racismo e contra a discriminação**

Em 6 de junho de 2013, a Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou dois novos instrumentos jurídicos internacionais: a Convenção Interamericana contra o Racismo, Discriminação Racial Xenofobia e Intolerância Correlata lá (Convenção anti-racismo) e a Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância (Convenção contra a Discriminação). Este último é mais abrangente na proteção de grupos vulneráveis e possui formulações inovadoras que apoiam particularmente os deslocados internos na região.

De acordo com a nova Convenção contra a Discriminação, esta significa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência em qualquer área da vida pública ou privada, cuja finalidade ou propósito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício de

---

<sup>307</sup> “The purpose of the present draft articles is to facilitate the adequate and effective response to disasters and reduction of the risk of disasters, so as to meet the essential needs of the persons concerned, with full respect for their rights.” Disponível em: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/6\\_3\\_2016.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/6_3_2016.pdf). Acesso em mai.2018. O'DONNELL, T.; ALLAN, C. Identifying Solidarity: The ILC Project on the Protection of Persons in Disasters and Human Rights. **The George Washington International Law Review. Volume 49 (1)**, 2017.

<sup>308</sup> O'DONNELL, T.; ALLAN, C. Identifying Solidarity: The ILC Project on the Protection of Persons in Disasters and Human Rights. **The George Washington International Law Review. Volume 49 (1)**, 2017.



igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes.<sup>309</sup>

A discriminação pode basear-se na nacionalidade, idade, sexo, orientação sexual, identidade e expressão, gênero, língua, religião, identidade cultural, opiniões políticas ou opiniões de qualquer outra natureza, origem social, status sócio-econômico, nível educacional, status de migrante, refugiado, retornado, apátrida ou pessoa deslocada internamente, deficiência, um caráter genético, o estado de saúde física ou mental, incluindo uma doença infecciosa ou uma condição psicológica debilitante, ou qualquer outra condição.<sup>310</sup>

As obrigações dos Estados no âmbito da Convenção vão desde a prevenção, eliminação e condenação de todos os tipos de práticas discriminatórias até a promulgação de leis específicas e a implementação de políticas públicas de proteção dos direitos humanos.

Nenhum outro tratado de direito internacional define o princípio da discriminação tão abrangentemente, pelo seu âmbito de aplicação, como essa Convenção. No que toca aos deslocados internos, estes agora constam entre as nominadas categorias de pessoas mais vulneráveis à discriminação, de modo que suas queixas contra práticas discriminatórias têm maior probabilidade de sucesso.<sup>311</sup>

Até mesmo porque a Convenção contra a discriminação prevê o controle judicial da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Então, uma vez que a Convenção entre em vigor, uma Comissão Interamericana para a prevenção e a eliminação do racismo, da discriminação racial e de todas as formas de discriminação e intolerância será estabelecida para monitorar sua implementação.

A Convenção pode também revelar-se um instrumento valioso para facilitar o estabelecimento de soluções duradouras para crises de deslocamento interno na região. Apenas duas ratificações são necessárias para a Convenção contra a Discriminação entrar em vigor. Até o presente momento, a Argentina, o Brasil, o Equador e o Uruguai assinaram a Convenção, mas somente o Uruguai a ratificou.<sup>312</sup>

Nesta seção, desenvolveu-se o panorama internacional atual sobre os regramentos aplicáveis aos deslocados internos.

<sup>309</sup> Cf. [https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter\\_american\\_treaties\\_A-69\\_Convencao\\_Interamerica\\_na\\_discriminacao\\_intolerancia\\_POR.pdf](https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-69_Convencao_Interamerica_na_discriminacao_intolerancia_POR.pdf). Acesso em mai.2018.

<sup>310</sup> NOGUEIRA, Maria Beatriz. De nouvelles conventions de l'OEA pour protéger les PDI contre le racisme et la discrimination. **Migrations Forcées (revue n. 45)**. Mars 2014.

<sup>311</sup> NOGUEIRA, Maria Beatriz. De nouvelles conventions de l'OEA pour protéger les PDI contre le racisme et la discrimination. **Migrations Forcées (revue n. 45)**. Mars 2014.

<sup>312</sup> NOGUEIRA, Maria Beatriz. De nouvelles conventions de l'OEA pour protéger les PDI contre le racisme et la discrimination. **Migrations Forcées (revue n. 45)**. Mars 2014.

Parece claro que há um longo caminho a ser percorrido para a melhoria efetiva do tratamento dispensado àqueles que estão sendo deslocados e aos que serão deslocados no futuro. Não se trata apenas de governos reconhecendo sua responsabilidade de proteger os afetados pelo deslocamento interno, nem de reconhecer as necessidades específicas daqueles deslocados internamente, uma vez que o desenvolvimento de leis e políticas por si só não é suficiente para assegurar sua aplicação e respeito.<sup>313</sup>

O que parece certo é que os deslocados internos tornaram-se um grupo vulnerável reconhecido internacionalmente, cujas necessidades especiais de proteção deveriam ser reguladas e atendidas pela sociedade internacional, de modo específico e cogente, nas modalidades jurídica e institucional.

---

<sup>313</sup> CARR, Susan. From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles. **Int J Refugee Law** (2009) 21 (1): 34-47. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/een038> Published: 07 January 2009.

## **CAPÍTULO 3. REALIDADE BRASILEIRA: REGRAMENTOS E SOLUÇÕES**

### **SEÇÃO 1: REALIDADE BRASILEIRA DE DESLOCAMENTO INTERNO. PANORAMA ESTATÍSTICO E ESPÉCIES APLICÁVEIS**

Inicialmente, no que tange aos números brasileiros relativos ao deslocamento interno, importa esclarecer que há uma franca ausência de dados oficiais sobre o tema<sup>314</sup>, o que leva à justificação da escolha metodológica de se analisarem nesta seção os dados do Instituto Igarapé, uma instituição sem fins lucrativos que se autodenomina um “*think and do tank*” independente, dedicado à integração das agendas da segurança, da justiça e do desenvolvimento.

Para se enfrentar a realidade brasileira relativa ao deslocamento interno, serão analisados dados colhidos entre janeiro de 2000 e dezembro de 2017<sup>315</sup>, com vistas à identificação de suas principais causas e consequências. No citado período, pelo menos 8.8 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar no Brasil em função de desastres, projetos de desenvolvimento e violência nos espaços rurais.

No que toca ao deslocamento forçado, e não somente interno, é seguro dizer que o Brasil enfrenta não apenas uma, mas múltiplas crises. Desde 2016, milhares de venezuelanos cruzaram a fronteira com o Brasil em busca de segurança e de sobrevivência. O país também recebe refugiados de mais de 80 nacionalidades, além de um número alto de migrantes haitianos. Muito menos visíveis, no entanto, são os milhões de brasileiros que são forçados a se deslocar em função de desastres naturais, da violência sistemática e de empreendimentos de desenvolvimento.

Os aludidos 8.8 milhões de pessoas deslocadas forçadamente no Brasil, entre 2000 e 2017, podem ser distribuídos em quatro categorias: refugiados, violência, desenvolvimento e desastres. A grande maioria delas – cerca de 6.4 milhões – teve que abandonar os seus lares

---

<sup>314</sup> O Brasil não possui nenhum tipo de repositório voltado à centralização e sistematização de dados sobre deslocamento forçado. Isso contribui para que as respostas governamentais ao fenômeno - tanto no que diz respeito à formulação de normativas, quanto à implementação de políticas públicas - sejam insuficientes, fracas e compartimentadas entre os diferentes órgãos públicos, como se demonstrará ao longo desta tese.

<sup>315</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018. O levantamento de dados desse artigo teve, como base, dados obtidos através da Lei de Acesso à Informação (LAI) e de relatórios, entrevistas e reuniões com representantes de organizações envolvidas, direta ou indiretamente, com a temática de migração involuntária. Também foram consultadas instituições financeiras, bancos de desenvolvimento e organizações da sociedade civil. O estudo inclui, ademais, dados de empresas públicas e privadas, e também de ministérios e secretarias do governo federal.

devido a desastres naturais ou provocados pelo homem, como incêndios e rompimentos de barragens. Os projetos de desenvolvimento, por sua vez, deslocaram pelo menos 1.2 milhões de brasileiros nos últimos 18 anos. Já a violência em espaços rurais forçou o deslocamento de cerca de 1.1 milhões de pessoas. No que diz respeito aos refugiados, identificou-se que o Brasil acolhe apenas 10.022 deles.<sup>316</sup>

Ao analisar especificamente a realidade brasileira de deslocados internos, Robert Muggah<sup>317</sup> propõe interessante categorização das circunstâncias em que o deslocamento interno ocorre no país. Partindo de uma generalização, o autor identificou que há pelo menos três cenários capazes de gerar o deslocamento interno no Brasil, a saber: violência política e criminal, intervenções vinculadas ao desenvolvimento e desastres naturais.

Note-se que todos os três vetores – violência, desenvolvimento e catástrofes – geram deslocamentos forçados, mas, por outro lado, acarretam outras formas de migração, de natureza voluntária.<sup>318</sup>

A classificação sugerida por Muggah por ser devidamente ilustrada por meio da tabela abaixo.

Tabela 3 — Categorização própria do deslocamento interno no Brasil.

<b>Categoria</b>	<b>Tipo</b>	<b>Características</b>
Induzida por Violência	Atuação de gangues e milícias	Formas de deslocamento de curto, médio e longo prazo, incluindo movimentos intra e entre cidades. Em casos raros, inclui refugiados, mas predominantemente apenas deslocados internos.
	Atuação policial e de Forças Armadas	Formas de deslocamento de curto prazo durante as operações, com predominância de movimentos dentro da cidade. Gera deslocados internos temporários e, em alguns casos, programas de proteção às testemunhas.
Induzida pelo Desenvolvimento	Infraestrutura e melhoramentos urbanos	Formas de deslocamento a longo prazo que podem estar relacionadas com a realocação formal advinda de programas de reassentamento resultantes de projetos

<sup>316</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018.

<sup>317</sup> MUGGAH, R. *The invisible displaced: a unified conceptualization of population displacement in Brazil*. J Refug Stud. 2015;28(2):222–37.

<sup>318</sup> Nesse ponto, é importante destacar diferenciação feita pelo autor na obra citada na referência acima: para os propósitos desta tese, deslocamento refere-se a uma movimentação involuntária, quando a opção de permanecer é psicologicamente e fisicamente removida. Embora as distinções nem sempre sejam claras, o deslocamento pode ser distinguido da migração, na medida em que esta implica um certo grau de escolha para realocar.

<b>Categoria</b>	<b>Tipo</b>	<b>Características</b>
		de barragens, estradas e megaeventos em grandes cidades, embora mais provável em áreas peri-urbanas e cidades vizinhas de dimensão intermédia.
	Recursos e terra	Formas de deslocamento de médio a longo prazo por parte ou em razão de latifundiários (soja, produção de carne bovina) que afetam os grupos minoritários / de baixa renda. Pode gerar sem terra.
Induzida por Desastres	Eventos climáticos dramáticos (Inundações, chuvas, secas)	Formas de deslocamento de curto a médio prazo nos centros urbanos, bem como em áreas periféricas rurais. Muitas vezes resulta em outras formas de migração (voluntária) em razão da deterioração das condições.
	Degradação da terra a longo prazo	Deslocamento de longo prazo em áreas desmatadas e salinizadas. Pode resultar em deslocamento em uma distância curta ou média. É frequentemente associada ao Deslocamento induzido pelo desenvolvimento.

O panorama nacional apresentado por Folly<sup>319</sup> acrescenta à tabela acima uma subcategoria relativamente ao deslocamento ocasionado por desastres; justamente a categoria dos desastres provocados por seres humanos e, portanto, associados a intervenções humanas. Seriam também predominantemente de longo prazo e teriam como exemplos os incêndios, a liberação de produtos químicos, o colapso de edificações, bem como o rompimento de barragens.

Cabe ressaltar que, embora as categorias definidas (violência, desenvolvimento e desastres) tenham sido representadas na tabela separadamente, em muitos casos há forte interseção entre elas. Ilustrativamente, a migração forçada causada por empreendimentos de desenvolvimento pode englobar o uso de violência e, ainda, contribuir para a ocorrência de desastres, como ocorre nos casos de construção e rompimento de barragens.<sup>320</sup>

No que toca às pessoas deslocadas por desastres, a pesquisa coletou dados originários de uma única fonte, o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID), alimentado pelos órgãos de Defesa Civil municipais e sistematizado pelo Ministério da Integração Nacional. Esse sistema armazena dados sobre os desastres ocorridos em estados e municípios

<sup>319</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018.

<sup>320</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018

desde 1991, assim como fornece informações sobre a população afetada, desaparecida, morta, ferida e deslocada por cada desastre catalogado.<sup>321</sup>

O quantitativo de pessoas deslocadas a partir de 2000, incorporado neste mapeamento, foi calculado pela soma das categorias de desabrigados (pessoas desalojadas que necessitam de abrigo temporário) e desalojados (pessoas cujas habitações foram danificadas ou destruídas, mas que, necessariamente, não precisam de abrigo público temporário).

O levantamento relativo às pessoas deslocadas em razão de projetos de desenvolvimento buscou informações de múltiplas fontes, desde bancos de desenvolvimento, como o Banco Mundial, a empresas privadas e organizações da sociedade civil, em especial o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas (CPCO). Também foram agrupados dados obtidos por intermédio de entrevistas e reuniões com representantes de ministérios do governo federal, sobretudo do Ministério das Cidades (MCidades), do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ministério de Integração Nacional (MI) e da Secretaria- Geral da Presidência (SEGP).

O levantamento cingiu-se às obras financiadas pelo governo federal e cujos dados foram passíveis de obtenção por meio de fontes primárias e secundárias, como o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Portanto, a totalidade de projetos mapeados não corresponde à integralidade dos empreendimentos existentes. Com exceção feita à parte dos projetos associados à Copa do Mundo e às Olimpíadas, não foram incluídas as obras dos campos estaduais e municipais.<sup>322</sup>

A violência no Brasil atinge tanto espaços urbanos quanto rurais. Em áreas urbanas, inúmeras famílias e indivíduos já se viram forçadas a se deslocar em virtude da violência. Nada obstante, uma vez que não foi possível coletar dados quantitativos para calcular a escala de pessoas atingidas, frente à ausência de mecanismos de registro dessa dinâmica, lançou-se mão de uma abordagem qualitativa para tratar do fenômeno da violência urbana.

Ao longo de 2017, foram realizadas entrevistas com moradores de comunidades menos favorecidas do Rio de Janeiro que tiveram que abandonar os seus lares em razão da violência, sobretudo por ocasião de disputas entre facções rivais e das constantes incursões policiais com enfrentamento armado, em regiões próximas as suas residências. Tais

---

<sup>321</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, 2018

<sup>322</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, 2018

entrevistas confirmaram que o fenômeno do deslocamento forçado também se faz fortemente presente em contextos urbanos.<sup>323</sup>

Por sua vez, conseguiu-se obter os dados relacionados ao deslocamento de pessoas por violência nos espaços rurais. Esses foram baseados no relatório anual a respeito de conflitos no campo da Comissão Pastoral da Terra (CPT), que produz e sistematiza informações sobre a violência sofrida por moradores de áreas rurais, tais quais o número de assassinatos; de casas e roças destruídas; e de famílias expulsas e despejadas em função de conflitos por terras, caracterizados como ações de resistência e de enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra, bem como pelo acesso aos recursos naturais.<sup>324</sup>

O deslocamento forçado é um sintoma de turbulência e instabilidade global, de que o Brasil não está imune, uma vez tem em seu território representações locais da crise global de deslocamento forçado.

Sob o ponto de vista geográfico, os cinco principais estados brasileiros afetados em termos do número absoluto de pessoas deslocadas, entre 2000 e 2017, foram o Rio Grande do Sul (902.172), Amazonas (892.003), Santa Catarina (848.217), Minas Gerais (716.229) e São Paulo (657.501). Em termos relativos, isto é, considerado o número total de pessoas deslocadas em relação ao número de habitantes de cada estado brasileiro, o estado do Amazonas torna-se o principal atingido (teve 26% de pessoas deslocadas, de sua população de 3.483.985 pessoas), seguido do Acre (16% do total de 733.559 de habitantes), de Santa Catarina (14% de 6.248.436), do Rio Grande do Sul (8% de 10.693.929) e do Espírito Santo (8% de 3.514.952). Nesta análise, o número de habitantes de cada estado foi baseado no Censo de 2010, realizado IBGE.<sup>325</sup>

No Brasil, o crescimento urbano desordenado e as mudanças climáticas também têm constituído importante força motriz do deslocamento forçado.

Além da enorme escala de pessoas que precisam deixar os seus lares (uma média de 357 mil por ano, desde 2000), o estudo de Folly demonstra que os desastres também provocam grandes perdas humanas e custos econômicos. Estima-se que, nos últimos 20 anos, os desastres naturais tenham custado R\$ 182 bilhões ao Brasil, o que representa uma perda mensal de 800 milhões.

---

<sup>323</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, 2018.

<sup>324</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018.

<sup>325</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018.

Uma parte relativamente pequena do total de deslocados por desastres desde o ano 2000 (1% ou 54.355 indivíduos) foi vítima de desastres provocados pelo próprio homem. Entre esses eventos, merecem destaque os incêndios, que forçaram 41.952 indivíduos a se deslocarem, o rompimento e o colapso de barragens (6.047 indivíduos) e o colapso de edificações (3.384).

Embora os desastres provocados pelo homem ocorram com menos frequência do que os naturais, aqueles podem causar danos irreversíveis, como no caso do rompimento da barragem na região de Mariana, em Minas Gerais, objeto da presente tese.

Também sob o prisma do deslocamento induzido por desenvolvimento (como uma de suas externalidades negativas), as barragens permanecem como importante propulsor da migração forçada no Brasil, especialmente aquelas destinadas à construção de usinas hidrelétricas (UHEs). Os dados de Folly indicam que entre 200 e 230 mil brasileiros foram forçados a deixar seus lares em função da instalação dessas barragens.<sup>326</sup>

Os deslocamentos causados por barragens são especialmente sensíveis. Por ocorrerem predominantemente em áreas rurais, costumam afetar diretamente, não apenas as moradias, mas também a renda, os costumes e as tradições das famílias locais. Entre as barragens construídas a partir dos anos 2000, a UHE Belo Monte, a quarta maior hidrelétrica do mundo, foi a que apresentou os maiores efeitos adversos. A usina provocou o deslocamento de cerca de 30 mil pessoas, e contribuiu significativamente para que o município de Altamira, onde a UHE está localizada, se tornasse a cidade mais violenta do Brasil. Além de liderar o *ranking* nacional no quesito homicídios e mortes violentas sem causas identificadas, a violência sexual contra mulheres, crianças e adolescentes aumentou consideravelmente em Altamira.<sup>327</sup>

É indiscutível que usinas hidrelétricas desempenham um papel central no modelo de desenvolvimento econômico brasileiro. Desde meados da década de 1970, mais de 60% da oferta interna de energia é sustentada pela energia hidráulica.<sup>328</sup> Embora, por um lado, o investimento estatal na construção de grandes centrais hidrelétricas tenha reduzido drasticamente a dependência externa de energia, por outro, teve custos econômicos, sociais e ambientais muito elevados.

Em todo o Brasil, são enormes as tensões entre investidores, órgãos de governo, movimentos sociais e população atingida.

---

<sup>326</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018

<sup>327</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018

<sup>328</sup> MUGGAH, R.; FOLLY, M. . O lado obscuro do modelo de desenvolvimento brasileiro. Nexo Jornal. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2017/O-lado-obscur-o-do-modelo-de-desenvolvimento-brasileiro>. Acesso em dez.2018.



Ainda que o deslocamento de populações ocasionado pela instalação de hidrelétricas não seja um fenômeno recente, o Brasil não possui nenhum órgão encarregado de prover proteção, compensação e reparação a essas pessoas.

O Poder Executivo monitora o deslocamento forçado como uma das condicionantes ambientais necessárias à emissão de licenças para realização de projetos de infraestrutura. Esse monitoramento tem sido feito pelo IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis) e por órgãos equivalentes no âmbito estadual. Embora desempenhem trabalho importante, esses órgãos carecem de recursos, de pessoal e de formação técnica específica para responder aos desafios da migração forçada. Além disso, não possuem normativas ou protocolos próprios para conduzir análises de risco ou para propor e garantir medidas compensatórias, serviços básicos e reparação adequada às pessoas deslocadas.

A ideia, por óbvio, não é defender a interrupção completa da instalação de usinas e centrais hidrelétricas no Brasil, mas incentivar que o processo seja mais transparente, participativo e sustentável. É urgente que se adote um paradigma socialmente responsável.

Embora o Brasil tenha se tornado um país urbanizado, são normalmente as populações rurais e comunidades indígenas – que dependem da terra para sobreviver – as que acabam forçadas a se deslocar em nome de um progresso sobre o qual não foram consultadas.<sup>329</sup>

Enquanto esta tese é escrita, outra tragédia de grandes proporções e idênticas origens assola o país. A barragem 1 da mina Córrego do Feijão em Brumadinho se rompeu no dia 25 de janeiro de 2019. Os rejeitos atingiram a área administrativa da Mineradora Vale, uma pousada e comunidades perto da mina. As causas da tragédia permanecem não esclarecidas.

Até maio de 2019, 33 pessoas seguem desaparecidas, ao passo em que já foram identificados 237 corpos. Mesmo após mais de 100 dias, as buscas do Corpo de Bombeiros, em Brumadinho, continuam intensas.<sup>330</sup>

Em 22 de março de 2019, a barragem da Vale em Barrão de Cocais, também em Minas Gerais, entrou em alerta máximo para o risco de rompimento. A mineradora afirmou que houve divergência de dados de instrumentos que monitoram a segurança do reservatório.

O sinal de alerta soou por volta das 21h30 de sexta-feira (22). Sem saber o que esperar, muita gente passou a noite em claro.<sup>331</sup>

---

<sup>329</sup> MUGGAH, R.; FOLLY, M. . O lado obscuro do modelo de desenvolvimento brasileiro. Nexo Jornal. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2017/O-lado-obscuro-do-modelo-de-desenvolvimento-brasileiro>. Acesso em dez.2018.

<sup>330</sup> Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/05/07/interna\\_gerais,1051902/policia-registra-237-mortos-identificados-apos-tragedia-brumadinho.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/05/07/interna_gerais,1051902/policia-registra-237-mortos-identificados-apos-tragedia-brumadinho.shtml). Acesso em mai.2019.

A barragem Sul Superior é considerada a estrutura em estado mais crítico da mineradora com 6 milhões de metros cúbicos de rejeito de minério. Em caso de rompimento, a lama atingiria o Rio São João, que atravessa cinco bairros, inclusive a área urbana de Barão de Cocais.

## SEÇÃO 2: (PARCOS) MARCOS LEGAIS NACIONAIS RELATIVOS AO DESLOCAMENTO

Apesar da elevada recorrência de desastres naturais e provocados pelo homem, e do alto número de deslocados resultantes (média de 357 mil pessoas ao ano), estratégias integradas de prevenção, de reação e de reconstrução ainda são escassas. Segundo o IBGE, até 2013, apenas 526 (9%) das cidades brasileiras possuíam um Plano Municipal de Redução de Riscos de Desastres.<sup>332</sup>

No entanto, reconhece-se que houve avanços importantes, como a aprovação, em 2012, da Lei 12.608, que direciona esforços voltados à criação uma cultura nacional de prevenção de desastres. A lei deu origem, por exemplo, à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)<sup>333</sup>, que define os objetivos e os instrumentos para gestão de riscos e as resposta a desastres no Brasil.

---

<sup>331</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/03/23/barragem-da-vale-em-barao-de-bocais-mg-entra-em-alerta-maximo.ghml>. Acesso em mai.2019.

<sup>332</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018.

<sup>333</sup> **V - DIRETRIZES** *Diretriz no 1:* Atribuir a um único Sistema - o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC – a responsabilidade pelo planejamento, articulação, coordenação e gestão das atividades de Defesa Civil, em todo o território nacional. *Diretriz no 2:* Implementar a organização e o funcionamento de Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC ou órgãos correspondentes, em todo o território nacional, enfatizando a necessidade e a importância da resposta, articulada e oportuna, do órgão local. *Diretriz no 3:* Apoiar estados e municípios na implementação de Planos Diretores de Defesa Civil, com a finalidade de garantir a redução de desastres, em seus territórios. *Diretriz no 4:* Promover a ordenação do espaço urbano, objetivando diminuir a ocupação desordenada de áreas de riscos de desastres, com a finalidade de reduzir as vulnerabilidades das áreas urbanas aos escorregamentos, alagamentos e outros desastres. *Diretriz no 5:* Estabelecer critérios relacionados com estudos e avaliação de riscos, com a finalidade de hierarquizar e direcionar o planejamento da redução de riscos de desastres para as áreas de maior vulnerabilidade do território nacional. *Diretriz no 6:* Priorizar as ações relacionadas com a Prevenção de Desastres, através de atividades de avaliação e de redução de riscos de desastres. *Diretriz no 7:* Implementar a interação entre os órgãos do governo e a comunidade, especialmente por intermédio das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC ou órgãos correspondentes e dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil - NUDEC, com a finalidade de garantir uma resposta integrada de toda a sociedade. *Diretriz no 8:* Implementar programas de mudança cultural e de treinamento de voluntários, objetivando o engajamento de comunidades participativas, informadas, preparadas e cônscias de seus direitos e deveres relativos à segurança comunitária contra desastres. *Diretriz no 9:* Promover a integração da Política Nacional de Defesa Civil com as demais políticas nacionais, especialmente com as políticas nacionais de desenvolvimento social e econômico e com as políticas de proteção ambiental. *Diretriz no 10:* Implementar o Sistema de Informações sobre Desastres no Brasil - SINDESB e promover estudos epidemiológicos,

Entre as inovações de planejamento e de organização trazidas pela legislação com vistas à redução de ocorrência dos desastres, está a institucionalização da obrigatoriedade de mapeamento das áreas de risco nos territórios dos estados e Distrito Federal. Aos municípios cadastrados, competirá o cumprimento de uma série de obrigações, quais sejam: elaboração de plano de contingência e instalação de núcleos de Defesa Civil, mapeamento de áreas de risco, criação de mecanismos para evitar a edificação em locais propícios a escorregamentos, e a elaboração de carta geotécnica com diretrizes voltadas à segurança de novos parcelamentos do solo urbano.

A atuação dos municípios vinculados ao sistema é bem definida. Assim, identificadas as áreas de risco, o ente federativo deverá adotar medidas para a sua redução, entre as quais: a execução de obra de contingência ou de segurança e, quando necessário, a remoção das edificações e o reassentamento dos seus ocupantes em lugar seguro. A possibilidade de remoção de edificações, ao mesmo tempo em que concede ao município certa autonomia, só se torna possível se atendidos os requisitos legais. Nessa senda, primeiro, é preciso que o município providencie um laudo técnico demonstrando que a ocupação daquela área apresenta riscos à integridade física dos ocupantes. Em um segundo momento, de posse desse laudo, o poder público deverá notificar as pessoas e informá-las sobre as alternativas de abrigo oferecidas pelo poder público, como garantia do direito à moradia. A alternativa da lei para esses casos é que as pessoas removidas das áreas de risco sejam inscritas em programas habitacionais do governo.<sup>334</sup>

Sob a perspectiva financeira, o apoio do Poder Executivo Federal em situações de desastres é complementar aos estados e municípios atingidos, inclusive Distrito Federal. Esse

---

relacionando as características intrínsecas dos desastres com os danos humanos, materiais e ambientais e com os prejuízos econômicos e sociais consequentes. **Diretriz no 11:** Buscar novas fontes de recursos financeiros para o Sistema Nacional de Defesa CMI - SINDEC, aprimorar os mecanismos existentes e implementar: - os recursos relacionados com o Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP; - projetos capazes de atrair apoio tecnológico e/ou financeiro das agências internacionais e/ou de cooperação bilateral. **Diretriz no 12:** Implementar as atividades do Comitê Brasileiro do Decênio Internacional para Redução dos Desastres Naturais – CODERNAT (\*) - e o intercâmbio internacional, objetivando concertar convênios de cooperação bilateral e multilateral na área de redução de desastres, estabelecendo caráter de permanência, a fim de que as ações não se esgotem com o término do Decênio. (\*) O decênio internacional para redução dos desastres naturais expirou em 2.000, então as Nações Unidas criaram o EIRD – Estratégia internacional para Redução de Desastres. **Diretriz no 13:** Estimular estudos e pesquisas sobre desastres. **Diretriz no 14:** Implementar projetos de desenvolvimento científico e tecnológico do interesse da Defesa Civil. **Diretriz no 15:** Promover a inclusão de conteúdos relativos à redução de desastres, valorização da vida humana, primeiros socorros e reanimação cardiorrespiratória nos currículos escolares. BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretário Nacional de Defesa Civil.

Política Nacional de Defesa Civil. Brasília. 2007. Disponível em: [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157). Acesso em dez.2018.

<sup>334</sup> CARVALHO, Délton Winter de; Fernanda Damacena. "O Estado Democrático de Direito Ambiental e as catástrofes ambientais: evolução histórica e desafios." Pensar (UNIFOR), v. 18, p. 468-492, 2013.

apoio dependerá do reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública, considerados condições para a liberação de recursos. A declaração deve ser solicitada pelo ente afetado por qualquer uma das situações mencionadas.

Ainda no que concerne aos recursos financeiros, a lei estabelece novo regulamento sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), revogando o decreto de 1969 que o estabeleceu. O Fundo é um instrumento financeiro previsto para o atendimento emergencial em ações de resposta às catástrofes, e seu patrimônio será constituído pela integralização de cotas anuais e voluntárias dos entes federativos, na proporção de 3 (União) para 1 de cada ente federado. A retirada dessas cotas pelos entes federados somente será possível após o prazo de 2 anos, com exceção de duas situações: ocorrência de desastre nesse período ou custeio de ações imediatas de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais em áreas afetadas.

Interessante destacar que, com a edição da Lei 12.608/2012, a precaução vem duplamente qualificada pelo legislador. Em um primeiro momento, é posta como dever dos entes da Federação, entidades públicas, privadas e da sociedade em geral. Em um segundo momento, suplanta as alegações e justificativas de má ação ou omissão em função da dificuldade concreta (científica) de definição quanto à magnitude/probabilidade de um evento potencialmente desastroso. Significa dizer que incerteza quanto ao risco de desastre não é razão para a não ação. Pelo contrário, pois muitos casos de desastres apresentam baixa probabilidade e alta magnitude de impacto.<sup>335</sup>

Em complemento à recente previsão legislativa, o Poder Executivo instituiu o cartão de pagamento da Defesa Civil. A medida, adotada pelo governo federal e regulamentada através do Decreto 7.505/2011, objetiva fortalecer a gestão pública interfederativa, fomentar o controle governamental e social, além de promover a transparência do gasto público por meio da divulgação dos pagamentos realizados com o novo instrumento. A ideia é evitar malversação, desvios ou utilização dos recursos transferidos. Regulamentado pelo Decreto no 7.257/2010, o cartão de pagamento da Defesa Civil é destinado ao pagamento de despesas com ações de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais, devendo ser usado por governos estaduais, municipais e do Distrito Federal exclusivamente em situações de emergência ou de calamidade pública, reconhecidas pela Secretaria Nacional de Defesa Civil.

---

<sup>335</sup> CARVALHO, Délton Winter de; Fernanda Damacena. "O Estado Democrático de Direito Ambiental e as catástrofes ambientais: evolução histórica e desafios." *Pensar (UNIFOR)*, v. 18, p. 468-492, 2013.

Esse processo de sensibilização legislativa e governamental à necessidade de prevenção e mitigação da evolução das causas de catástrofes no país é de indiscutível relevância. Em que pese a necessidade de aprimoramento, a Lei 12.608/2012 possui como ponto alto a assimilação do que se pode denominar de “círculo de gestão do risco”, composto pelas seguintes estratégias ou elementos: mitigação, resposta de emergência, reconstrução e compensação, os quais deverão permear a prática do direito, da política e das atuações governamentais, de forma constante, circular, preventiva e comprometida.<sup>336</sup>

Permanecem, ainda assim, uma série de desafios para que os avanços no campo normativo sejam traduzidos em políticas públicas duradouras e eficazes. A falta de coordenação entre os diferentes entes federativos, por exemplo, contribui para que tanto as atividades de prevenção de desastres quanto as de reconstrução das áreas afetadas sejam insuficientes e pouco eficazes.

Os moradores de áreas em riscos e as pessoas deslocadas são altamente afetados pela escassez de políticas adequadas para gestão de desastres. O maior desafio por eles enfrentado diz respeito à dificuldade ou, em muitos casos, à impossibilidade de terem o seu direito à moradia assegurado.

Embora esse seja um direito previsto pela Constituição Federal, a falta de programas habitacionais e de reassentamento que garantam uma alternativa definitiva a moradores de áreas de riscos e às pessoas já deslocadas leva grande parte destes a voltarem a residir ou a continuar residindo em locais precários e inseguros, mesmo quando alertados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais. Como resultado, o número de deslocados forçados tem permanecido alto ao longo dos anos no Brasil.

A situação de precariedade se repete para famílias que moram em áreas de risco e precisam de soluções permanentes de moradia. A lei 12.608, de 2012, define responsabilidades do poder público em relação ao direito a habitação das pessoas atingidas.

A legislação determina que compete ao município "prover solução de moradia temporária" às vítimas e, em caso de remoção, garantir "atendimento habitacional em caráter definitivo". Também estabelece que programas habitacionais em geral devem "priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco".

Em muitos casos, os municípios recorrem ao aluguel social, mas especialistas afirmam que os valores costumam ser insuficientes para pagar uma moradia equivalente. Em Manaus,

---

<sup>336</sup> CARVALHO, Délton Winter de; Fernanda Damacena. "O Estado Democrático de Direito Ambiental e as catástrofes ambientais: evolução histórica e desafios." *Pensar (UNIFOR)*, v. 18, p. 468-492, 2013.

onde famílias vivem dois meses por ano em casas inundadas de água suja, o aluguel social é de R\$ 300 por mês. Em Blumenau, é de R\$ 400<sup>337</sup> por mês.

Para além da Lei 9.608/12, as normativas existentes estão segregadas em diferentes órgãos e entes federativos. Merecem destaque a lei estadual do Distrito Federal (DF) 5.782/2016, que dispõe sobre as medidas a serem adotadas em casos de reassentamentos e reordenamentos involuntários no DF; a portaria 317/2013 do Ministério das Cidades, que estabelece procedimentos para lidar com casos de deslocamentos compulsórios no âmbito do PAC; e, finalmente, o decreto presidencial 7.342/2010, que regulamenta o cadastro socioeconômico para atingidos por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica.

O Decreto n. 7.342 de 26 de outubro de 2010 instituiu o cadastro socioeconômico, como instrumento de identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica.

De acordo com o decreto, consideram-se integrantes da população atingida por empreendimentos hidrelétricos aqueles submetidos aos seguintes impactos: perda de propriedade ou da posse de imóvel localizado no polígono do empreendimento; perda da capacidade produtiva das terras de parcela remanescente de imóvel que faça limite com o polígono do empreendimento e por ele tenha sido parcialmente atingido; perda de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros, inviabilizando a atividade extrativa ou produtiva; perda de fontes de renda e trabalho das quais os atingidos dependam economicamente, em virtude da ruptura de vínculo com áreas do polígono do empreendimento; prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento; inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros localizados nas áreas do polígono do empreendimento, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, que afete a renda, a subsistência e o modo de vida de populações; e prejuízos comprovados às atividades produtivas locais a jusante e a montante do reservatório, que afete a renda, a subsistência e o modo de vida de populações.<sup>338</sup>

As definições do decreto abrem uma janela para que atingidos de outros empreendimentos, principalmente em implantação, utilizem-no como forma de garantir seus direitos perante o empreendimento e a legislação vigente, de modo a possibilitar que suas perdas sejam minimizadas. Além disso, o indivíduo atingido não se restringe apenas àqueles que têm suas terras “alagadas” pelo reservatório, mas todos que de alguma forma sofrem os

---

<sup>337</sup> Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/natureza-do-desastre/introducao/desastres-naturais-deslocam-6-4-milhoes-de-brasileiros-desde-2000.shtml>. Acesso em mar.2018.

<sup>338</sup> MORAIS, J. A.; MÜLLER, M. . Cultura e Política e a Opção dos Atingidos por Hidrelétricas. Diálogo (UNILASALLE), v. 39, p. 113-128, 2018.

impactos e os efeitos da construção de um empreendimento hidrelétrico, conforme é destacado no parágrafo único do artigo 2o.<sup>339</sup>

Entre as providências do cadastro socioeconômico, pontua-se no Artigo 6º desse documento que o Decreto se aplica aos empreendimentos a serem licenciados a partir de janeiro de 2011. Os processos anteriores à data de publicação do Decreto não são contemplados.<sup>340</sup>

A Portaria no 317/2013, do Ministério das Cidades, de 19/07/2013, normatiza os procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Entretanto, em muitos casos, tais normas não são suficientes para garantir aquilo a que se propõe, como a permanência das famílias nas novas unidades habitacionais construídas.

O destino final das famílias para habitações padronizadas anulam as referências espaciais dos moradores, acumuladas na autoprodução habitacional, com utilização de técnicas construtivas adquiridas pelas práticas sociais da autoconstrução que apontam para a valorização da cultura local. De fato, tal anulação tem provocado efeitos na adaptação das famílias às tipologias habitacionais impostas pelas intervenções governamentais.<sup>341</sup>

Ademais, está previsto na legislação que abarca a política social da habitação a participação da comunidade envolvida nos processos de remoção e de reassentamento. A participação é concebida como “processo de informação, consulta e discussão em linguagem adequada que garanta o envolvimento das famílias afetadas em todas as fases constitutivas da concepção e implementação das obras e do deslocamento involuntário”, conforme consta da Portaria 317/2013. O fato de conceber a participação como mero acesso à informação retira das famílias afetadas toda possibilidade de realizar a verdadeira participação. Desta forma, o planejamento urbano acaba sendo resultado do poder de decisão que se efetiva nas engrenagens do Estado e nas suas relações com o capital privado, por meio das grandes corporações imobiliárias.

---

<sup>339</sup> SILVA, Rene Gonçalves Serafim. Os processos de des-re-territorialização na implantação do complexo energético Amador Aguiar (MG) e os atingidos não-proprietários de terras. 2014. 137 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

<sup>340</sup> ROSSETTO, Edimar Rodrigo. O projeto formativo de educação do campo do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) no oeste e no sudoeste paranaense. 2015. 150 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 2015.

<sup>341</sup> SMG da Costa, LV dos Santos, AJF Nunes [Política urbana e reassentamento de famílias: estudo sobre adaptação habitacional no projeto Riacho Doce em Belém, Pará](#). Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social I (1)



A administração pública municipal, responsável pela execução do processo de deslocamento involuntário, tem a responsabilidade de assegurar às famílias o previsto na Portaria 317/2013, que são mecanismos de participação como audiência pública e outros “meios”. Na verdade, o que se acaba assegurando é uma pseudoparticipação, pois a audiência pública está prevista apenas para ser um meio de “consulta”, para que a população envolvida tenha acesso às informações, e os demais “meios” são postos de forma tão abrangente que o poder de decisão não será acessível para as famílias.

O poder público privilegia os atendimentos informativos de forma individual e, às vezes, com o representante da comunidade, mas evita encontros coletivos. Intencionalmente, isso acaba fortalecendo as soluções individualistas e desarticulando possibilidades de mobilização coletiva das famílias nos movimentos sociais para reivindicar seus direitos no espaço territorial que ocupam ou que serão obrigadas a ocupar. Entre o ideal que a atual legislação assegura e o real que as famílias vivenciam cotidianamente, ainda existe um abismo colossal que se reinventa na sociedade brasileira.<sup>342</sup>

Especificamente no âmbito da segurança de empreendimentos que se utilizam de barragens, adveio a Portaria 70.389, de 17/5/17, editada pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM –, que visa a efetivar e a regulamentar as bases normativas da lei 12.334, de 20/9/10, relativa à Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB. A Portaria cria o Cadastro Nacional de Barragens de Mineração e o Sistema Integrado de Gestão em Segurança de Barragens de Mineração.

Considerando a natureza triangular da gestão de dados de risco, pela qual o órgão público labora com relatórios que lhe são apresentados, e não por ele próprio produzidos, a Portaria estabelece a periodicidade de execução ou de atualização, a qualificação dos responsáveis técnicos, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento do Plano de Segurança da Barragem, das Inspeções de Segurança Regular e Especial, da Revisão Periódica de Segurança de Barragem e do Plano de Ação de Emergência para Barragens de Mineração.

Destacam-se aqui duas variáveis essenciais na consideração da gestão do risco. A categoria de risco da barragem e o dano potencial associado. A categoria de risco remete à classificação da barragem de acordo com os aspectos que possam influenciar na possibilidade de ocorrência de acidente, levando-se em conta as características técnicas, o estado de conservação e o Plano de Segurança da Barragem. Os riscos podem ser aqui enquadrados

---

<sup>342</sup> [AHLERT, Betina](#); GUIMARAES, G. T. D. . Direito á cidade e espaços territoriais: contradições do poder público nos reassentamentos. Revista de Direito da Cidade, v. 8, p. 459, 2016.



como alto, médio ou baixo. A classificação é alcançada segundo a pontuação que o empreendimento receba na análise técnica.

A Inspeção de Segurança Regular de Barragem deve ser realizada pelo empreendedor, ou seja, é sua atribuição inerente, considerando o dever de prevenção e mitigação de risco, etapa primeira na gestão do risco de desastres. Os relatórios são enviados ao DNPM; os dados e aferições são geradores de responsabilidade do empreendedor e dos profissionais envolvidos. Cabe ainda ao empreendedor e ao responsável técnico da análise assinar e encaminhar ao DNPM a Declaração de Condição de Estabilidade – DCE – da barragem, atestando a condição de estabilidade da estrutura. A não apresentação da DCE determina o embargo imediato da barragem.<sup>343</sup>

A categoria de risco da barragem está ligada à potencialidade de ocorrência ou probabilidade de materialização do desastre ou dano ambiental. Coisa diferente é o dano associado. É possível, e comum, um empreendimento conter categorização de risco considerada baixa, mas apresentar proporção de dano associado considerada alta. Para fins de comparação, a situação remete a um acidente aéreo. Seu dano associado é alto, embora a categoria de risco seja mais baixa, por exemplo, do que acidentes automobilísticos em algumas rodovias.

O dano potencial associado – DPA – refere-se aos efeitos de ocorrência acaso se materialize o desastre. Nesse sentido, a Portaria o define como aquele dano que pode ocorrer devido ao rompimento ou ao mau funcionamento de uma barragem, independentemente da sua probabilidade de ocorrência, a ser graduado de acordo com as perdas de vidas humanas, impactos sociais, econômicos e ambientais. A relevância não fica assim somente na consideração da prevenção do dano socioambiental, mas na sua dimensão de ocorrência, independentemente da probabilidade. Isso significa a possibilidade de um empreendimento ter um dano potencial associado alto mesmo sendo de uma categoria de risco baixa.<sup>344</sup>

Ainda em se tratando de instrumentos normativos e sua importância, até mesmo simbólica, deve-se mencionar o Decreto 8.276 de 13/11/15, que considerou o desastre da Samarco um desastre natural.<sup>345</sup> O objetivo do decreto era acrescentar o rompimento de

---

<sup>343</sup> KOKKE, Marcelo . Desastres, categoria de risco e dano potencial associado em barragens. Revista Tributaria das Americas , v. x, p. x, 2017.

<sup>344</sup> KOKKE, Marcelo . Desastres, categoria de risco e dano potencial associado em barragens. Revista Tributaria das Americas , v. x, p. x, 2017.

<sup>345</sup> “Para fins do disposto no inciso XVI do caput do art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, considera-se também como natural o desastre decorrente do rompimento ou colapso de barragens que ocasione movimento de massa, com danos a unidades residenciais”

barragens como uma das possibilidades de saque do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço do trabalhador.

A grande polêmica que foi criada a partir desse ato governamental foi a associação do rompimento de barragem a um desastre especificamente natural, o que gerou revolta por parte dos atingidos pelo rompimento da barragem da Samarco. Dessa forma, a naturalização do desastre pelo governo e empresas foi percebida como uma tentativa de intervir para desorganizar a indignação das pessoas.<sup>346</sup>

Apesar de representarem um avanço, as normativas mencionadas carecem de meios para sua implementação, em grande parte em função da baixa capacidade institucional dos atores envolvidos na gestão de deslocamentos.

Somando-se a este cenário estão a falta de comprometimento das empresas com a garantia dos direitos da população atingida, e a falta de transparência e participação social nas decisões sobre processos de remoções, de reassentamentos e também durante as negociações de medidas reparatórias.<sup>347</sup> Por consequência, os programas implementados tornam-se, muitas vezes, insuficientes para prover bem-estar e recompor o modo de vida das populações atingidas.

Assim, em que pese o direito à moradia adequada – direito de todo ser humano viver em um lugar com segurança, paz e dignidade, bem como de estar protegido de remoções forçadas –, estas ocorrem ao livre arbítrio do poder público, em detrimento das populações.

Em 2007, a ONU divulgou os Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento<sup>348</sup>, ocasião em que emitiu várias recomendações sobre como prevenir situações de remoções forçadas. O objetivo dos princípios é justamente orientar os casos nos quais, superadas todas as precauções para se evitar a remoção, já é certo que ela ocorrerá.

Assim, servem para orientar os Estados sobre como atuar em tais casos de forma a levar adiante as remoções que se fizerem necessárias sem desrespeitar os direitos da população atingida e observando os padrões internacionais de direitos humanos, determinando-se assim as obrigações do Estado e dos demais atores não estatais envolvidos nas remoções. Os princípios orientadores das remoções forçadas preveem a orientação de

---

<sup>346</sup> ZHOURI, Andréa (org). R. Oliveira et all. Mineração: violências e resistências [livro eletrônico]: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. / Andréa Zhouri (Org.); R. Oliveira et all.— 1.ed.— Marabá, PA : Editorial iGuana; ABA, 2018. 711 kb; e-PUB .

<sup>347</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018.

<sup>348</sup> Disponível em: [https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia\\_portugues.pdf](https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia_portugues.pdf). Acesso em dez.2018.

todo o processo de remoção, desde medidas prévias e a elaboração do projeto até o reassentamento definitivo da população afetada.

Na prática, o tempo e a forma com que ocorrem as remoções dependem do interesse que os governos possuem na execução das obras de desenvolvimento. Quanto maior a urgência para a finalização das obras, maiores e mais profundas são as violações de direitos humanos que estão relacionadas.

O direito à informação e de participação nos processos decisórios geralmente são os primeiros a serem violados, uma vez que as pessoas envolvidas nos despejos e nas desapropriações muitas vezes não sabem a maneira como ocorrem esses processos nem o porquê dos deslocamentos, tampouco as condições de reassentamento a eles relacionadas. Os projetos não são apresentados e não há dados oficiais das famílias ameaçadas de remoção; ademais, a maior parte das decisões relacionadas aos deslocamentos é realizada a portas fechadas. O número de atingidos e os impactos sociais das intervenções não chegam ao debate público democrático, e os mais vulneráveis perdem o pouco que conquistaram na luta diária pelo acesso à cidade.<sup>349</sup>

Complicações adicionais na atribuição de responsabilidades surgem do fato de que a maioria dos megaprojetos de desenvolvimento no Brasil e em outras partes do mundo também envolve a participação de outros atores que podem ser transnacionais.

É o caso, por exemplo, de projetos financiados por organismos internacionais, como o Banco Mundial, ou projetos que têm que observar regras impostas por organizações internacionais como a Federação Internacional de Futebol de Associação (FIFA) ou o Comitê Olímpico Internacional (COI).

No entanto, algumas inovações surgiram na última década. Uma delas é o Painel de Inspeção do Banco Mundial, um mecanismo administrativo independente que as vítimas de projetos financiados pelo banco podem usar para buscar reparação por quaisquer danos sofridos.<sup>350</sup>

É por isso que é essencial que, em casos de violações causadas por megaprojetos de desenvolvimento, a discussão não se limite às responsabilidades pela compensação – ainda que este seja um aspecto extremamente importante do debate. De uma perspectiva de planejamento futuro, no entanto, a discussão precisa ser expandida para incluir os aspectos

<sup>349</sup> TAVARES, Karina Macedo. Deslocados internos e direito à moradia no contexto dos megaeventos esportivos no Brasil: direitos humanos relativizados pela colonialidade do poder. 2014. 176f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. São Leopoldo. Rio Grande do Sul.

<sup>350</sup> TIMO, Petalla, Development at the Cost of Violations: The Impact of Mega-Projects on Human Rights in Brazil (May 1, 2013). SUR International Journal on Human Rights, v. 10, n. 18, Jun. 2013. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2401195> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2401195>

cruciais da prevenção. Em outras palavras, deveria ser possível conciliar as metas de desenvolvimento do governo com as dos defensores dos direitos humanos.

Há, portanto, uma janela de oportunidade para o diálogo que não deve ser desperdiçada. A chamada “abordagem do desenvolvimento dos direitos humanos<sup>351</sup>” representa a aplicação da natureza complementar dos direitos humanos como meios e fins do desenvolvimento. Essa abordagem integra normas, padrões e princípios do sistema internacional de direitos humanos em planos, políticas e processos de desenvolvimento local. O principal mérito da abordagem dos direitos humanos reside justamente na atenção que dedica a temas como a discriminação e a exclusão das vítimas, a fim de impedir que ganhos e resultados em macroescala sejam inadvertidamente baseados em violações dos direitos das pessoas que não se beneficiam desses projetos.

A ideia de que o desenvolvimento deve servir aos interesses dos direitos humanos, na medida em que não pode haver desenvolvimento sem respeito por esses direitos, tornou-se cada vez mais difundida e passou a ser incorporada à retórica das autoridades. Na prática, no entanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a ideia não seja mera retórica, e ganhe contornos mais concretos. Os direitos humanos, portanto, devem servir como critérios fundamentais para o planejamento de políticas públicas e para a avaliação de seus possíveis resultados.<sup>352</sup>

Assim, apesar da enorme escala do deslocamento interno, o Brasil ainda não desenvolveu uma resposta efetiva ao problema. Certamente, isso se agrava ante a ausência de uma lei federal que, à luz da doutrina dos direitos humanos, estabeleça direitos de pessoas deslocadas e atribua responsabilidades específicas a diferentes órgãos governamentais, com vistas a impor aos representantes estatais a obrigação de formular e de executar políticas públicas voltadas à resolução da crise de deslocamento forçado que assola o Brasil.<sup>353</sup>

---

<sup>351</sup> TIMO, Petalla, Development at the Cost of Violations: The Impact of Mega-Projects on Human Rights in Brazil (May 1, 2013). SUR International Journal on Human Rights, v. 10, n. 18, Jun. 2013. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2401195> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2401195>

<sup>352</sup> TIMO, Petalla, Development at the Cost of Violations: The Impact of Mega-Projects on Human Rights in Brazil (May 1, 2013). SUR International Journal on Human Rights, v. 10, n. 18, Jun. 2013. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2401195> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2401195>

<sup>353</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018.

### SEÇÃO 3: SOLUÇÕES JURÍDICAS APRESENTADAS PARA SE LIDAR COM OS DESLOCADOS INTERNOS DO CASO SAMARCO

Como já tratado no primeiro capítulo desta tese, o rompimento da barragem do Fundão gerou, como subproduto direto, deslocados internos, frutos, desde o desastre, de um processo de fragmentação de suas existências sociais provocado por um afastamento forçado de seu lugar de pertencimento.

Forçoso notar que, nos termos da definição atual adotada pela ONU<sup>354</sup> (e esmiuçada no Capítulo 2 desta pesquisa), os desabrigados e desalojados do desastre<sup>355</sup> são “*peessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vistas a evitar os efeitos*” de “*calamidades humanas ou naturais, e que não*” atravessaram “*uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado*”, permanecendo em solo brasileiro.

Feita tal categorização e, reconhecida a ausência de uma legislação brasileira específica com vistas a abarcar o problema dos deslocados internos, interessa analisar as soluções juridicamente apresentadas ao caso concreto em análise.

#### 3.1 Ações judiciais ajuizadas. Panorama geral e exemplos marcantes

Em menos de trinta dias do evento, já existiam mais de 100 ações derivadas do rompimento da barragem em trâmite no Judiciário. Apenas um ano após o desastre, já havia mais de trinta e cinco mil processos judiciais, tendo sido propostas, apenas no Estado do Espírito Santo, aproximadamente 17.950 ações.<sup>356</sup>

Foram propostas, ainda em 2015, ações coletivas em Brasília (DF), Belo Horizonte (MG), Mariana (MG), Vitória (ES), Colatina (ES) e Linhares (ES). Apenas o Ministério Público de Minas Gerais (MPE/MG), por meio da Promotoria da Comarca de Mariana,

---

<sup>354</sup> United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons: Guiding Principles on Internal Displacement*, UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 11 de fevereiro de 1998.

<sup>355</sup> Como tratado em seção anterior deste Capítulo, os termos se diferenciam, uma vez que desabrigados são entendidos como pessoas desalojadas que necessitam abrigo temporário e desalojados, como pessoas cujas habitações foram danificadas ou destruídas, mas que, necessariamente, não precisam de abrigo público temporário.

<sup>356</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ajuizou, sozinho, doze ações coletivas, em que se demandavam uma infinidade de medidas tanto da mineradora quanto de entes públicos.

Ilustrativamente, por meio da Ação Civil Pública n.º 5047686-32.2016.8.13.0024, distribuída em 04 de abril de 2016 na Comarca de Belo Horizonte, o MPE/MG requereu:

*Ao final, seja confirmada a liminar e julgados procedentes os pedidos, condenando a ré SAMARCO MINERAÇÃO S/A ao cumprimento das seguintes obrigações, sob pena de multa diária no valor de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), sem prejuízo da responsabilidade penal:*

- a) Cessar, no prazo máximo de 05 (cinco) dias, o vazamento de lama que continua a poluir o meio ambiente e o agravamento dos danos ambientais.*
- b) Não operar qualquer empreendimento no "Complexo Minerário de Germano", até que seja demonstrada em Juízo a completa estabilização dos impactos ambientais, por meio da contenção da lama remanescente, além da comprovação de ações de reparação efetiva dos danos causados;*
- c) Implantar, no prazo de 80 dias, o "Dique Provisório de Segurança" (DPS), constante do projeto anexo, observando-se às normas técnicas pertinentes para a construção e operação;*
- d) Apresentar em juízo, bem como à SEMAD e ao DNPM, no prazo de 10 (dez) dias, projeto técnico, assinado por profissional habilitado e com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, contendo medidas emergenciais adicionais para conter totalmente o vazamento da lama residual das barragens integrantes do complexo Germano;*
- e) Executar imediatamente as medidas emergenciais apresentadas no projeto referido no item anterior, garantindo a interrupção total do vazamento de rejeitos;*
- f) Apresentar relatórios semanais, com fotografias, descrevendo detalhadamente a implantação das medidas emergenciais descritas nos itens "a" e "b";*
- g) Apresentar em juízo, bem como à SEMAD e ao DNPM, no prazo de 30 (trinta) dias, Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), elaborado por profissional habilitado, com cronograma de execução de no máximo três anos e Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), específico para a recuperação integral dos danos ambientais decorrentes do vazamento do material remanescente das barragens integrantes do complexo Germano;*
- h) Executar integralmente o PRAD, nos prazos estabelecidos no cronograma de execução;*
- i) Apresentar relatórios mensais, com fotografias, descrevendo detalhadamente as atividades de recuperação.*

*4.4. Ao final, seja confirmada a liminar e julgados procedentes os pedidos, condenando o*

*ESTADO DE MINAS GERAIS a suspendendo os efeitos de todas as licenças ambientais referentes ao "Complexo Minerário de Germano" da Samarco Mineração S/A, até que seja demonstrada em Juízo a completa estabilização dos impactos ambientais, por meio da contenção da lama remanescente, sob pena de multa diária no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais).<sup>357</sup>*

No âmbito criminal, houve a apresentação de denúncia em face das seguintes pessoas jurídica e físicas:

<sup>357</sup> Pedidos constantes de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público de Minas Gerais e distribuída em 04 de abril de 2016 na Comarca de Belo Horizonte sob n.º 5047686-32.2016.8.13.0024.

*Ante o exposto, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais denuncia:*

- 1) *SAMARCO MINERAÇÃO S.A. como incurso nos artigos 54, §3o (por 03 vezes) e art. 68 (por 02 vezes) e art. 69 (por 01 vez) e.e. art. 3º e 24, todos da Lei 9605/98, na forma do art. 69 do CP;*
- 2) *RICARDO VESCOVI DE ARAGÃO, como incurso nos artigos 54, §3o (por 02 vezes) e art. 68 (por 02 vezes) e.e. art. 2º, todos da Lei 9605/98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;*
- 3) *KLEBER LUIZ DE MENDONÇA TERRA, como incurso nos artigos 54, §3o (por 02 vezes) e art. 68 (por 02 vezes) e.e. art. 2º, todos da Lei 9605/98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;*
- 4) *WAGNER MILAGRES ALVES, como incurso nos artigos 54, §3o (por 03 vezes) e art. 68 (por 02 vezes) e.e. art. 2º, todos da Lei 9605/98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;*
- 5) *GERMANO SILVA LOPES, como incurso nos artigos 54, §3o (por 03 vezes) e art. 68 (por 02 vezes) e.e. art. 2º, todos da Lei 9605/ 98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;*
- 6) *DAVIELY RODRIGUES DA SILVA, como incurso nos artigos 54, §3o (por 03 vezes) e art. 68 (por 02 vezes) e.e. art. 2º, todos da Lei 9605/ 98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;*
- 7) *MÁRCIO ISAÍAS PERDIGÃO MENDES, como incurso nos artigos 54, §3o (por 02 vezes) e art. 68 (por 02 vezes) e.e. art. 2º, todos da Lei 9605/98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;*
- 8) *JOÃO BATISTA SOARES FILHO, como incurso nos artigos 54, §3o (por 02 vezes) e art. 68 (por 02 vezes) e.e. art. 2º, todos da Lei 9605/98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;*
- 9) *MAURY SOUZA JÚNIOR, como incurso nos artigos 54, §3o (por 01 vez) e art. 69 (por 01 vez) e.e. art. 2º, todos da Lei 9605/98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;*
- 10) *ÁLVARO JOSÉ RIBEIRO PEREIRA, como incurso nos artigos 54, §3o (por 01 vez) e.e. art. 2º, ambos da Lei 9605/98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;*
- 11) *RUBENS BECHARAJÚNIOR, como incurso nos artigos 54, §3o (por 01 vez) e.e. art. 2º, ambos da Lei 9605/98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;*
- 12) *REUBER LUIS NEVES KHOURY, como incurso nos artigos 69 (por 01 vez) e.e. art. 2º, ambos da Lei 9605/98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;*
- 13) *EDMILSON DE FREITAS CAMPOS, como incurso nos artigos 69 (por 01 vez) e.e. art. 2º, ambos da Lei 9605/98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;*
- 14) *EUZIMAR AUGUSTO DA ROCHA ROSADO, como incurso nos artigos 68 (por 02 vezes) e.e. art. 2º, ambos da Lei 9605/98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;*
- 15) *WANDERSON SILVÉRIO SILVA, como incurso nos artigos 68 (por 02 vezes) e.e. art. 2º, ambos da Lei 9605/98, bem como no art. 288 do Código Penal, na forma do art. 69 do CP;<sup>358</sup>.*

O Ministério Público Federal<sup>359</sup> denunciou funcionários da diretoria da Samarco, integrantes do seu conselho de administração indicados pela Vale e pela BHP, bem como

<sup>358</sup> Denúncia apresentada pelo Ministério Público de Minas Gerais, distribuída em 11 de março de 2016 na Comarca de Belo Horizonte sob n.º 0008613-77.2016.8.13.0400.

representantes da Vale e da BHP na empresa sob a acusação de terem cometido, além de crimes ambientais, homicídio qualificado com dolo eventual.

A denúncia foi apresentada em 21 de outubro de 2016. Para os autores da denúncia, os denunciados participavam de comitês operacionais, comitês internos e comitês de barragens nos quais tomaram conhecimento dos problemas da barragem do Fundão e de seus riscos de rompimento. Nestes órgãos decisórios, circulou, por exemplo, documentos internos da mineradora que traziam um prognóstico em caso de rompimento da barragem, apontando para a possibilidade de aproximadamente vinte mortes e paralisação das atividades da empresa por até dois anos.<sup>360</sup>

Para os autores da denúncia, a Samarco, mesmo consciente dos riscos, teria priorizado os resultados econômicos em detrimento das práticas de segurança. “A ganância na busca por lucro levou à tragédia”, concluíram os procuradores autores da denúncia.

Já a Samarco, Vale e BHP Billiton foram denunciadas por 12 crimes ambientais, incluindo poluição, inundação, desmoronamento, crimes contra a fauna e a flora, crimes contra ordenamento urbano e contra o patrimônio cultural. As penas para as empresas incluem multas, interdição temporárias, proibição de contratar o poder público e prestação de serviços comunitários, tais como custear programas de órgãos e entidades ambientais e executar de obras de áreas degradadas. Já a empresa VogBR e um de seus engenheiros foram denunciados por emitirem laudo enganoso sobre a estabilidade da barragem.<sup>361</sup>

Ainda não houve condenações. Em 2017, o processo criminal chegou a ficar suspenso por cerca de quatro meses em razão de contestação da defesa acerca da legalidade de escutas telefônicas contidas nos autos. Atualmente, o processo segue correndo na comarca de Ponte Nova, na Zona da Mata, sem que os réus tenham sido julgados.

No âmbito federal, em que também proliferaram diversas ações coletivas geradas a partir do desastre, vale mencionar que o Ministério Público Federal ajuizou, em 3 de maio de 2016, a ação civil pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800, distribuída por prevenção na 12ª vara federal da seção judiciária de Minas Gerais, tendo como réus a mineradora Samarco e suas controladoras, diversos órgãos públicos estaduais e federais, bem como a União e os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

---

<sup>359</sup> Denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal, distribuída em 20 de outubro de 2016 na Subseção Judiciária de Ponte Nova/MG.sob o n.º 2725-15.2016.4.01.3822.

<sup>360</sup> Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24889/caso\\_de\\_ensino\\_mariana\\_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24889/caso_de_ensino_mariana_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em jan.2019.

<sup>361</sup> Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24889/caso\\_de\\_ensino\\_mariana\\_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24889/caso_de_ensino_mariana_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em jan.2019.



Deu-se à causa o valor de R\$ 155.052.000.000,00 (cento e cinquenta e cinco bilhões e cinquenta e dois milhões de reais) e requereu-se, dentre diversas outras medidas:

*A concessão liminar de tutela provisória, inaudita altera pars em relação às empresas rés e, respeitado o art. 2o da Lei n. 8.437/92, em relação aos entes públicos, uma vez presentes os requisitos que exigem sua concessão, para que:*

#### **IX.1.1 – APORTE DE RECURSOS E OFERECIMENTO DE GARANTIAS**

*I. Determine que as empresas rés, de forma solidária, no prazo de 30 dias: a) depositem em fundo privado próprio, sob gestão própria e fiscalização por auditoria independente de empresa especializada por elas contratadas e aprovada por esse juízo, com a oitiva do Ministério Público Federal, o valor inicial de R\$ 7.752.600.000,00 (sete bilhões, setecentos e cinquenta e dois milhões e seiscentos mil reais), equivalente a US\$ 2.190.000.000,00 (dois bilhões, cento e noventa milhões de dólares), correspondente a 5% da valoração mínima prima facie dos danos, que terá destinação vinculada à execução dos programas socioambientais e socioeconômicos iniciais e de emergência; b) apresentem garantias idôneas no valor de R\$ 155.052.000.000,00 (cento e cinquenta e cinco bilhões e cinquenta e dois milhões de reais), equivalente a US\$ 43,8 bilhões (quarenta e três bilhões e oitocentos milhões de dólares)(valoração mínima prima facie dos danos); c) mantenham capital de giro no fundo nunca inferior, inicialmente, a R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) ou, após aprovado o cronograma físico-financeiro da reparação, a 100% das despesas previstas para os doze meses subsequentes (Fundamentação Capítulo V).*

*II. Determine que as empresas rés, de forma solidária, em caso de bloqueio ou medida constritiva sobre valores do fundo, integralizem, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, quantia equivalente ao valor bloqueado, de modo à retomada do saldo líquido disponível mínimo (Fundamentação Capítulo V).*

*III. Decrete: a) a vedação de oneração ou alienação de bens do ativo fixo (não circulante) das empresas rés, devendo a medida abranger, dentre outros, os bens imóveis, direitos minerários e participações societárias que possuam em território nacional; b) a vedação de distribuição de lucros por parte das empresas rés, seja sobre a forma de dividendos, juros sobre capital próprio, ou qualquer outro meio; c) o bloqueio judicial dos valores provenientes dos lucros das empresas rés que não foram distribuídos até a presente data (Fundamentação Capítulo VI).*

#### **IX.1.2 GOVERNAMENTAIS**

##### **– SUSPENSÃO DE FINANCIAMENTOS E INCENTIVOS**

*Determine à União e aos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, bem como ao BNDES, que condicionem a aprovação de futuros e a manutenção dos já existentes financiamentos ou incentivos governamentais que tenham como beneficiárias as empresas rés à prévia reparação integral do meio ambiente degradado, por meio das seguintes medidas: a) decretação de vencimento antecipado de todas as operações de crédito e financiamento em curso; b) suspensão de eventuais desembolsos ainda por realizar decorrente de operações em curso; c) vedação de contratação de novas operações de crédito e financiamento em entidades públicas ou das quais o poder público possua poder de controle acionário; d) suspensão do recebimento de subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, do poder público (Fundamentação Capítulo III.25).*

#### **IX.1.3 – DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA**

*Requer-se, com fulcro no art. 4o da Lei n. 9605/98 e arts. 133 a 137 do NCPC, seja desconsiderada a personalidade jurídica da empresa SAMARCO MINERAÇÃO S.A., visando atingir as sócias controladoras VALE S.A. e BHP BILLINTON BRASIL LTDA.,*

responsáveis solidárias, como forma de viabilizar a reparação, compensação e indenização dos danos socioambientais e socioeconômicos causados pelo rompimento da barragem de rejeitos de Fundão (Fundamentação Capítulo III.3.2 c/c III.14).

(...)

Uma vez regularmente processada a demanda, o **Ministério Público Federal reitera todos os pedidos pleiteados liminarmente**, com a devida condenação em definitivo dos réus, requerendo ainda que:

I. Condene os réus, solidariamente, a **repararem integralmente o dano socioambiental** provocado pelo rompimento da Barragem de Fundão, nas formas especificadas nos planos, garantindo-se aos entes públicos o benefício da execução subsidiária, observados os seguintes parâmetros mínimos: a) restauração de toda a área impactada pela deposição e passagem de rejeitos e de particulados com eles carregados, especialmente áreas fluviais, estuarinas e costeiras, com a adoção, técnica e cientificamente justificada, dos métodos mais eficientes e apropriados para a remoção e destinação ambientalmente adequada dos rejeitos; b) restauração de toda a flora impactada, por meio, dentre outras técnicas, de revegetação, reflorestamento e recuperação de áreas de preservação permanente; c) recomposição das áreas de preservação permanente que sofreram danos em razão do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, e, a título compensatório, de outras áreas de preservação permanente ao longo da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, em área total a ser indicada no plano de recuperação ambiental, de forma proporcional ao dano causado, não inferior a 40.000 (quarenta mil) hectares de APPs, em valor mínimo de R\$ 1.100.000.000,00 (um bilhão e cem milhões de reais); d) recomposição das áreas do Bioma Mata Atlântica que sofreram danos em razão do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, e, a título compensatório, a recomposição de outras áreas de Mata Atlântica ao longo da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, em número total a ser indicado no plano de recuperação ambiental, de forma proporcional ao dano causado; e) restauração das propriedades ecológicas da qualidade da água dos rios e das áreas estuarinas, costeiras e marinhas impactadas; f) recomposição de todas as nascentes que sofreram danos em compensatório, de outras nascentes ao longo da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, em número total a ser indicado no plano de recuperação ambiental, de forma proporcional ao dano causado, em quantidade não inferior a 10.000 (dez mil) nascentes; g) restauração de toda a biodiversidade afetada, incluindo elementos da flora e da fauna, nativos ou não, aquáticos, terrestres e aéreos; h) restauração e preservação de todo o Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico impactado.

II. Condene os réus, solidariamente, a adotarem **medidas de compensação** em decorrência dos danos verificados, em valores a serem definidos pericialmente, mas não inferiores a R\$ 4.100.000.000,00 (quatro bilhões e cem milhões de reais)<sup>172</sup>, garantindo-se, por meio desses valores, ao menos a realização dos projetos e obras necessários para a instalação e/ou melhoria dos sistemas de saneamento básico dos municípios atingidos ao longo do rio Doce, devendo, a partir de indicação técnica no plano de recuperação ambiental dos municípios a serem contemplados com essa ação e valores a serem aplicados em cada um deles, efetuar, pelo menos, as seguintes ações de saneamento básico: a) **abastecimento de água** → construção e/ou melhoria de sistemas de captação alternativa, tratamento e distribuição de água nos municípios que dependam da captação direta do rio Doce; b) **esgotamento sanitário** → construção e/ou melhoria de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários; c) **limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos** → construção e/ou melhoria de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico, inclusive mediante o fortalecimento das associações e cooperativas de catadoras e catadores de materiais recicláveis, e do lixo originário da varrição e limpeza de vias e logradouros públicos; d) **drenagem e manejo de águas pluviais urbanas** →

construção e/ou melhoria de infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

III. Condene os réus, solidariamente, a **indenizarem a coletividade pelo tempo em que ficou inviabilizada de desfrutar do meio ambiente equilibrado** em razão dos danos ambientais oriundos do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão (lucros cessantes ambientais), em valor a ser arbitrado por esse Juízo, não inferior ao correspondente a 10% (dez por cento) do valor atribuído à presente causa, levando-se em consideração a extensão e gravidade do dano, o tempo decorrido entre o dano e a recuperação ou compensação ambiental, e o caráter pedagógico da indenização, devendo o valor ser depositado em conta judicial vinculada à presente ação e, necessariamente destinado à tutela de direitos transindividuais vinculados à área impactada (Bacia Hidrográfica do Rio Doce, região estuarina, costeira e marinha), garantindo-se aos entes públicos o benefício da execução subsidiária.

IV. Condene os réus, solidariamente, a **indenizarem a coletividade pelo dano moral coletivo** (responsabilidade extrapatrimonial) em razão dos danos ambientais oriundos do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, em valor a ser arbitrado por esse Juízo, não inferior ao correspondente a 10% do valor atribuído à presente causa, levando-se em consideração a extensão e gravidade do dano, o tempo decorrido entre o dano e a recuperação ou compensação ambiental, e o caráter pedagógico da indenização, devendo o valor ser depositado em conta judicial vinculada à presente ação e necessariamente destinado à tutela de direitos transindividuais vinculados à área impactada (Bacia Hidrográfica do Rio Doce, região estuarina, costeira e marinha), garantindo-se aos entes públicos o benefício da execução subsidiária.

V. Condene os réus, solidariamente, a **repararem integralmente os danos socioeconômicos e humanos**, materiais e imateriais, provocados a todos os indivíduos e grupos que tiveram direitos individuais homogêneos e coletivos em sentido estrito afetados pelo rompimento da barragem de Fundão, por meio de sentença genérica que reconheça o *an debeatur* (a existência da obrigação das empresas de reparar os danos morais e patrimoniais dos afetados pelo desastre), o *quis debeat* (a identidade do sujeito passivo da obrigação – os réus) e o *quid debeat* (a natureza da prestação devida, qual seja, obrigação de pagar), e que viabilize o posterior ajuizamento de ação de cumprimento pelos interessados, garantindo-se aos entes públicos o benefício da execução subsidiária.

VI. Condene a União, o Estado de Minas Gerais, o Estado do Espírito Santo e a FUNAI, em suas respectivas esferas de atribuição, a realizarem procedimento de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais atingidos, com relação a todas as medidas que possam atingi-los direta ou indiretamente.

VII. Condene a União, o Estado de Minas Gerais e as empresas réus, solidariamente, mediante contínua participação do povo indígena Krenak durante todo o processo, à **recuperação ambiental de suas terras e à indenização pelos danos socioeconômicos, socioculturais e humanos sofridos**, sendo que referidas medidas de recuperação e compensação deverão incluir, pelo menos: a) o restabelecimento da rede hidrográfica da respectiva terra indígena, inclusive no que se refere ao rio Eme e aos cursos d'água que secaram ou tornaram-se intermitentes; b) o fornecimento, ao referido povo indígena, da matéria prima necessária à construção de cabanas tradicionais, utilizadas para práticas culturais e religiosas, conforme costumes e o que for especificado pelos Krenak; c) a

*produção e divulgação de relatórios semestrais da execução dos planos de ação correspondentes.*

*VIII. Condene a União, o Estado do Espírito Santo e as empresas rés, solidariamente, mediante contínua participação dos povos indígenas Tupiniquim e Guarani durante todo o processo, à **recuperação ambiental de suas terras e à indenização pelos danos socioeconômicos, socioculturais e humanos sofridos**, devendo ser produzidos e divulgados relatórios semestrais da execução do correspondente plano de ação.*

*IX. Condene a União, o Estado de Minas Gerais, o Estado do Espírito Santo e as empresas rés, solidariamente, mediante contínua participação dos povos e comunidades tradicionais atingidos, à **recuperação ambiental de seus territórios e à indenização pelos danos socioeconômicos, socioculturais e humanos sofridos**, devendo ser produzidos e divulgados relatórios semestrais da execução do correspondente plano de ação.*

*X. Condene as empresas rés, solidariamente, a **ressarcirem os gastos públicos**: a) da União, para a conclusão do processo administrativo FUNAI nº 08620.008622/2012-32 (Procedimento de Identificação e Delimitação da Terra Indígena de Sete Salões, ocupada imemorialmente pelo povo indígena Krenak, localizada no município de Resplendor/MG); b) de todos os entes públicos, com recursos humanos, materiais, logísticos e outros que se fizeram e venham a ser necessários, em razão do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, a serem devidamente demonstrados em sede de execução de sentença, em valor não inferior a R\$ 27.463.793,00 (vinte e sete milhões, quatrocentos e sessenta e três mil e setecentos e noventa e três reais).<sup>173</sup>*

*XI. Condene as empresas rés, solidariamente, a destinarem importes suficientes, conforme vierem a ser definidos em liquidação: a) ao **apoio e fortalecimento das unidades de conservação** existentes na Bacia Hidrográfica do Rio Doce, em proporção a ser definida conjuntamente pelo ICMBio, IEF/MG, IEMA/ES e municípios interessados, após efetivo processo de consulta pública; b) à criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Foz do Rio Doce, no Estado do Espírito Santo; e c) à **criação de unidade de conservação** para proteção dos vales dos rios Gualaxo do Norte e Carmo, na região situada entre a barragem de Fundão, localizada em Mariana/MG, e o reservatório de Candonga, localizado no Município de Santa Cruz do Escalvado/MG.*

*XII. Condene a União e o ICMBio, nas respectivas esferas de atribuição, a: a) concluírem o já iniciado processo de **criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Foz do Rio Doce**, no Estado do Espírito Santo, no prazo máximo de 1 (um) ano, garantindo amplo processo de consulta pública, nos termos do art. 22, § 2º e 3º da Lei n. 9.958/2000 e, com relação aos povos e comunidades tradicionais que eventualmente possam ser afetados, promoverem processo de consulta prévia, livre e informada, nos termos do disposto no art. 6º da Convenção no 169 da OIT; b) adotarem todas as medidas necessárias para a criação, no prazo máximo de 3 (três) anos, de **unidade de conservação a ser destinada à proteção dos vales dos rios Gualaxo do Norte e Carmo**, na região situada entre a barragem de Fundão, localizada em Mariana/MG, e o reservatório de Candonga, localizado no município de Santa Cruz do Escalvado/MG, garantindo amplo processo de consulta pública, nos termos do art. 22, §§ 2º e 3º da Lei n. 9.958/2000 e, com relação aos povos e comunidades tradicionais que eventualmente sejam afetados, promover processo de consulta prévia, livre e informada, nos termos do disposto no art. 6º da Convenção no 169 da OIT.*

*XIII. Condene a União e os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo a adotarem estratégias para o **desenvolvimento de outras atividades econômicas** na região que promovam a diminuição de sua dependência com relação à indústria minerária,*

*estimulando o surgimento de novas indústrias na região, baseadas em alternativas tecnológicas de base sustentável, e capazes de promover uma maior integração produtiva da população, por meio das seguintes ações mínimas: a) estabelecimento de linhas de crédito produtivo mediante equalização e constituição de fundo garantidor; b) apoio técnico ao desenvolvimento do plano de diversificação econômica da região de Germano; c) diagnóstico das potencialidades e incentivo às atividades econômicas; d) ações para recuperação da imagem dos produtos locais; e) estímulo ao associativismo e ao cooperativismo; e f) fomento de novas indústrias e serviços para atendimento de demandas decorrentes das áreas atingidas.*

*XIV. Condene a União e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo a recuperarem as demais áreas de APP da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, que não sejam imputadas às empresas rés como medida de reparação ou compensação ambiental, assegurado o direito de regresso contra os eventuais causadores diretos dos danos a serem verificados.*

*XV. Condene a União e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo a recuperarem as demais nascentes da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, que não sejam imputadas às empresas rés como medida de reparação ou compensação ambiental, assegurado o direito de regresso contra os eventuais causadores diretos dos danos a serem verificados.*

*XVI. Condenar as empresas rés, de forma solidária: a) a manterem, em fundo privado próprio, sob gestão própria e fiscalização por auditoria independente, nos termos do item*

*IX.1.1, capital de giro nunca inferior a 100% (cem por cento) das despesas para os 12 meses subsequentes, destinadas ao custeio da elaboração e execução dos planos e medidas socioeconômico e socioambiental tratados nesta ação; e b) a constituírem garantias suficientes ao valor integral da reparação dos danos.*

A situação atual das aludidas ações civis públicas é tratada ao longo deste Capítulo.

### **3.2 A atuação dos entes públicos do Executivo**

No âmbito do Poder Executivo, destacam-se a edição dos Decretos s/nº, de 12 de novembro de 2015, que instituiu o “Comitê de Gestão e Avaliação de Respostas ao desastre ocorrido nas barragens do Fundão e de Santarém no Município de Mariana, Estado de Minas Gerais, e suas repercussões na Bacia do Rio Doce, atingindo o Estado do Espírito Santo”<sup>362</sup>; nº. 46.892, do dia 20 de novembro de 2015, que instituiu a “Força-Tarefa para avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento das Barragens de Fundão e Santarém, localizadas no Distrito de Bento Rodrigues, no Município de Mariana”<sup>363</sup>, bem como do Decreto nº. 3896-R,

<sup>362</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Dsn/Dsn14275.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Dsn/Dsn14275.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2017.

<sup>363</sup> Disponível em: <<http://www.age.mg.gov.br/images/stories/downloads/decretos/decreto-46892.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

de 13 de novembro de 2015, que instituiu o “Comitê Gestor da Crise Ambiental na Bacia do Rio Doce, no âmbito do Poder Executivo”.<sup>364</sup>

Ainda, foi proposta uma ação civil pública conjunta da União e dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, em Brasília, no Distrito Federal, no dia 30 de novembro de 2015<sup>365</sup>, apenas 25 (vinte e cinco) dias após o desastre, em face da Samarco Mineração S/A, operadora da barragem de Fundão, e de suas controladoras.

Na mencionada ação, estimou-se um valor de mais de R\$ 20 bilhões — precisamente R\$ 20.204.968.949,00 — para ressarcimento dos danos, bem como se pediu um depósito judicial inicial de R\$ 2 bilhões; e que fosse decretada a indisponibilidade das licenças e concessões de lavras existentes em nome das três mineradoras.

Um dos pontos centrais da estratégia processual construída envolveu a caracterização da responsabilidade civil objetiva das mineradoras e do seu dever de promover a reparação integral dos danos causados, independentemente da comprovação de culpa, bem como a responsabilidade direta das controladoras Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda., e não apenas da Samarco Mineração S/A.

Não havia dúvidas, naquele momento, de que a Samarco Mineração S/A, como operadora da barragem de Fundão, era a poluidora direta e principal responsável pela reparação integral do dano ambiental causado pelo evento. Ocorre que, a partir de inspeções técnicas realizadas pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), autarquia federal<sup>366</sup>, restou comprovado que a Vale S/A usava a barragem de Fundão para despejar seus próprios rejeitos. Esse fato foi decisivo para a caracterização da Vale na condição de poluidora direta, e contribuiu sobremaneira para a sua efetiva participação no processo de reconhecimento da sua responsabilidade nos meses que se seguiram.

Independentemente da caracterização da Vale como poluidora direta, tanto a própria Vale S/A quanto a BHP Billiton Brasil Ltda., na qualidade de controladoras da companhia Samarco Mineração S/A, foram arroladas na ação civil pública como poluidoras indiretas, de

---

<sup>364</sup> Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/104254845/does-normal-16-11-2015-pg-16>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

<sup>365</sup> No fim de novembro daquele ano, a então presidente Dilma Rousseff e a então ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira iriam participar da cúpula da ONU sobre mudanças climáticas, COP 21, em Paris, e queriam estar preparadas para eventuais cobranças da comunidade internacional sobre o desastre. A resposta do governo brasileiro foi uma ação civil pública (ACP no 0069758-61.2015.4.01.3400) contra as três empresas, ajuizada no dia 30 de novembro pela União e pelos governos de Minas Gerais e do Espírito Santo. Serra, Cristina. Tragédia em Mariana: A história do maior desastre ambiental do Brasil (Locais do Kindle 3796-3941). Record. Edição do Kindle.

<sup>366</sup> Alves Batista Junior, Onofre & Vieira, Renato & Lucena Adams, Inácio. (2002). O DESASTRE DE MARIANA ATUAÇÃO INTERFEDERATIVA PARA SUPERAÇÃO DOS IMPACTOS DA MAIOR TRAGÉDIA DA HISTÓRIA DO BRASIL. Revista da AGU. 16. 10.25109/2525-328X.v.16.n.02.2017.1084.

modo a figurarem como corresponsáveis solidárias pelo adimplemento da obrigação de integral reparação dos danos.<sup>367</sup>

Após o ajuizamento, a ação foi deslocada (por prevenção) da capital do país para o foro da capital mineira. Recebida na cidade de Belo Horizonte, houve imediato provimento liminar, com determinação à Samarco de depósito inicial de R\$ 2 bilhões de reais e bloqueio dos bens de suas controladoras; elaboração de planos de ação e estudos técnicos; adoção de medidas emergenciais; indisponibilização das licenças e concessões para exploração de lavras; suspensão da possibilidade de distribuição de dividendos, juros de capital próprio, bonificações de ações ou qualquer outra forma de remuneração dos sócios; tudo sob pena de multa diária de 150 mil reais ou, até mesmo, de 1,5 milhão de reais.

### 3.3 Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)

Como mencionado, a ação civil pública ajuizada em Brasília foi então encaminhada à 12ª Vara da Justiça Federal em Belo Horizonte. Esse encaminhamento foi mantido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). No dia 18 de dezembro de 2015, o juízo competente deferiu vários pedidos liminares constantes da ação, decisão contra a qual foram interpostos agravos de instrumento pelas empresas rés.

Pendentes de julgamento os recursos perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), os autores da ação e as empresas mobilizaram-se na formatação de um acordo.<sup>368</sup>

A favor da construção de uma solução consensual ao caso, é inegável a inefetividade de algumas infundáveis e custosas ações judiciais, que, na história brasileira, sempre se

<sup>367</sup> Alves Batista Junior, Onofre & Vieira, Renato & Lucena Adams, Inácio. (2002). O DESASTRE DE MARIANA ATUAÇÃO INTERFEDERATIVA PARA SUPERAÇÃO DOS IMPACTOS DA MAIOR TRAGÉDIA DA HISTÓRIA DO BRASIL. Revista da AGU. 16. 10.25109/2525-328X.v.16.n.02.2017.1084.

<sup>368</sup> “Foram dois meses de reuniões, a maioria na AGU, em Brasília. Adams e seu braço direito, o procurador-geral federal Renato Rodrigues Vieira, organizaram as discussões em quatro grupos de trabalho: financiamento, socioeconômico (para definir a assistência às vítimas), ambiental e de governança (ou seja, como os programas seriam executados). Os projetos de recuperação se baseavam nos dados sobre os impactos coletados pelos órgãos ambientais, coordenados por Izabella Teixeira. Já no ponto de partida das discussões ficou definido que os programas de reparação seriam executados por uma fundação. O dia a dia das reuniões foi comandado por ele, então com 36 anos, advogado formado na Universidade Federal de Pernambuco, na AGU desde 2006. Por causa da australiana BHP e de seus representantes de língua inglesa e espanhola, as reuniões precisavam de tradução simultânea. A animosidade entre as duas acionistas dificultava a solução dos pontos mais controversos. (...) Em duas ocasiões, Vieira chegou a passar mal. Sua pressão fora a 22 por 14. Foi atendido por paramédicos da AGU, que pediram a suspensão temporária dos trabalhos. Superados os impasses, restava a redação das cláusulas. “Foi uma guerra”, recordou Onofre Batista Jr.”. Serra, Cristina. Tragédia em Mariana: A história do maior desastre ambiental do Brasil (Locais do Kindle 3796-3941). Record. Edição do Kindle.

mostraram inúteis. Tal inviabilidade da via judicial para acidentes de maior magnitude é evidente e pode ser demonstrada a partir de inúmeros exemplos<sup>369</sup>, entre os quais:

- a) Desabamento do Pavilhão de Gameleira, em Belo Horizonte/ MG, em 1971, deixando 65 operários mortos e 50 feridos: 48 anos após o acidente e 35 anos após o ajuizamento da última ação, os processos ainda se encontram em curso e nada foi realmente efetivado;
- b) Incêndio na Vila Socó/SP, em 1984, com mais de 93 mortos e mais de 4.000 feridos: não houve acordo e o processo ainda está em curso;
- c) Contaminação radioativa com Césio-137 em Goiânia/GO, em 1987, com centenas de pessoas contaminadas, mortas e outras tantas com sequelas irreversíveis: o processo judicial segue em tramitação;
- d) Derramamento 1,3 milhão de litros de óleo de óleo da Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro, em 2000: ação coletiva ajuizada buscando a indenização dos pescadores ainda não foi concluída;
- e) Vazamento de 4 milhões de litros de óleo na refinaria de Araucária/PR, em 2000: apenas 13 anos após foi prolatada sentença, mas os processos ainda estão em instâncias recursais.

Ao evitar longas e intermináveis disputas judiciais, o termo de compromisso era proclamado pelas autoridades envolvidas, bem como pelas empresas, como apto a assegurar a razoável duração da solução da controvérsia e trazer eficiência à Justiça, além de desafogar o Poder Judiciário, ao evitar a multiplicação de ações idênticas ou mesmo contraditórias<sup>370</sup>, dispersas em vários juízos.

Argumentou-se que a composição do conflito, tal como arquitetada pelo acordo, asseguraria uma solução eficaz e sustentável, e garantiria a cessação do sofrimento da comunidade, medida imperiosa e urgente, e que se configurava supostamente como preocupação central do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta - TTAC.

---

<sup>369</sup> Alves Batista Junior, Onofre & Vieira, Renato & Lucena Adams, Inácio. (2002). O DESASTRE DE MARIANA ATUAÇÃO INTERFEDERATIVA PARA SUPERAÇÃO DOS IMPACTOS DA MAIOR TRAGÉDIA DA HISTÓRIA DO BRASIL. Revista da AGU. 16. 10.25109/2525-328X.v.16.n.02.2017.1084.

<sup>370</sup> O MPF, por exemplo, conseguiu uma decisão que determinava a contenção da lama para não atingir o mar. Já o MPE/ES obteve decisão favorável para que a lama fosse empurrada em direção ao mar, já que a cidade de Linhares vinha sendo inundada pelas águas barrentas. Alves Batista Junior, Onofre & Vieira, Renato & Lucena Adams, Inácio. (2002). O DESASTRE DE MARIANA ATUAÇÃO INTERFEDERATIVA PARA SUPERAÇÃO DOS IMPACTOS DA MAIOR TRAGÉDIA DA HISTÓRIA DO BRASIL. Revista da AGU. 16. 10.25109/2525-328X.v.16.n.02.2017.1084.



Um dos protagonistas da redação do TTAC, o então Advogado-Geral da União, em livro de sua co-autoria<sup>371</sup>, em conjunto com demais membros das articulações que levaram ao chamado “Acordão”, relatam que, já na primeira reunião com as empresas, acordou-se que havia a necessidade de se especializarem grupos para que se pudesse avançar nas tratativas, de modo a se contemplarem todas as complexas especificidades do processo, bem como se evitar qualquer risco de supervalorização de alguns temas em detrimento de outros.

Nesse sentido, foram criados, imediatamente, quatro grupos de trabalho e de tratativas técnicas:

- a) Temas Socioeconômicos, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metro- politana do Estado de Minas Gerais;
- b) Temas Ambientais, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo IBAMA;
- c) Governança, Gestão e Execução dos Programas a serem definidos, coordenado pelos órgãos de advocacia pública; e
- d) Funding e Garantia da Execução, coordenado pelos órgãos de advocacia pública.

Além da definição dos grupos temáticos, o Advogado-Geral da UNIÃO, o Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais e o Procurador-Geral do Estado do Espírito Santo definiram, prévia e globalmente, algumas premissas inegociáveis que deveriam nortear todas as tratativas vindouras, quais sejam:

- a) O acordo a ser celebrado deveria prever a integral reparação do meio ambiente e das condições socioeconômicas, sem previsão de quaisquer limites ou tetos de gastos. Em outras palavras, não poderia haver limites financeiros para a reparação;
- b) O acordo deveria representar a forma mais célere e efetiva para solução da controvérsia e para o atendimento dos anseios dos atingidos, ou seja, a solução por meio do acordo deveria se mostrar mais efetiva, célere e resolutiva que a estratégia judicial;
- c) Deveriam ser previstos mecanismos que, efetivamente, pudessem assegurar a integral execução das obrigações pelas mineradoras, mesmo na hipótese de eventual falência da SAMARCO;

---

<sup>371</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

- d) Não poderia haver nenhuma alegação de dificuldade financeira pelas empresas para a efetivação do plano de recuperação, razão pela qual garantias suficientes deveriam ser prestadas;
- e) A VALE e a BHP, e não apenas a SAMARCO, deveriam assumir compromissos financeiros e garantir integralmente a execução de todas as ações;
- f) Garantia irrestrita da transparência, tanto nas relações com o poder público quanto com as comunidades envolvidas;
- g) Preferência para a contratação e utilização de mão de obra local para execução dos programas e projetos, buscando-se, assim, estimular a economia mineira e capixaba, de forma que a recuperação socioambiental potencializasse, por si só, a recuperação econômica da região;
- h) As pessoas deveriam ser a prioridade de qualquer programa de recuperação ou compensação; todas as ações de indenização ou reparação dos prejuízos sofridos pelas pessoas da região deveriam ser executadas antes de qualquer outra obrigação prevista, inclusive das ambientais;
- i) O acordo não poderia substituir, limitar ou comprometer a vontade individual dos impactados, ou seja, as indenizações previstas no acordo não poderiam impedir que as pessoas, caso não aceitassem as condições propostas, pudessem pleitear a indenização que entendessem devida por outras vias, inclusive a judicial,
- j) A celebração do acordo não poderia prejudicar nem interferir na apuração da responsabilidade penal ou administrativa das empresas, de seus sócios ou de qualquer outro envolvido; da mesma forma, o acordo não poderia isentar as empresas do pagamento de multas por descumprimento da legislação;
- k) O acordo não poderia resultar, direta ou indiretamente, no retorno das operações da SAMARCO, que continuaria necessitando de todas as licenças e autorizações regulares dos órgãos competentes;
- l) O cenário ambiental e socioeconômico após o cumprimento do acordo deveria mostrar-se melhor do que aquele conhecido antes da tragédia;
- m) Medidas compensatórias deveriam ser previstas.

A partir da definição das premissas inegociáveis e da criação dos grupos de trabalho especializados, as reuniões seguiram durante 41 dias, entre os dias 21 de janeiro e 1º de março de 2016.

Os mesmos autores<sup>372</sup> relatam uma metodologia de racionalizações dos trabalhos e de divisão de tarefas. Optou-se, assim, pela adoção de uma dinâmica de trabalhos similar àquela usualmente praticada pelos membros da comunidade internacional quando em negociações multilaterais (sobretudo para a celebração de tratados internacionais). Procedeu-se a uma divisão inicial, constituída por mesas específicas (comissões ou grupos de trabalho) para facilitar as discussões dos diferentes temas das tratativas. Posteriormente, na fase de redação, firmou-se uma minuta de texto única e as conclusões dos grupos foram nela consolidadas para, ao final, ser postas à deliberação dos representantes dos envolvidos.

Segundo os mencionados autores<sup>373</sup> (e protagonistas da viabilização do TTAC), as comunidades impactadas foram ouvidas diretamente, sobretudo no curso dos trabalhos desenvolvidos pela força-tarefa criada pelo Governo de Minas Gerais por meio do Decreto nº 46.892/2015, oportunidade em que puderam expor suas preocupações e perdas relacionadas ao desastre. Como a seguir se verá, a ausência de participação dos atingidos é uma das críticas mais contundentes e frequentes sofridas pelo TTAC.

Alegam<sup>374</sup>, ainda que, antes da finalização das tratativas, uma reunião final com a comunidade de atingidos e com representantes do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) foi realizada, em Belo Horizonte (MG), com a presença da Ministra de Estado do Meio Ambiente, do Advogado-Geral da União, do Procurador-Geral Federal, do Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais, do Procurador-Geral do Estado do Espírito Santo, do Promotor de Justiça com atuação no Município de Mariana, do Prefeito de Colatina e Presidente do Conselho da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (CBH-DOCE), da Presidente do IBAMA, além de outras autoridades federais e estaduais.

Finalmente, no dia 2 de março de 2016, apenas 116 dias após o desastre, o acordo, denominado Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC) foi assinado pela União, pelos Estados, pelas três mineradoras, em cerimônia que contou com a presença da então Presidente da República, do então Vice-Presidente, dos Governadores dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, de Ministros de Estado, de Deputados Federais, de Senadores da República, de Prefeitos dos Municípios atingidos e de diversas autoridades.

Trata-se de um extenso documento responsável por prever diversos eixos temáticos e programas sociais, no campo socioeconômico e socioambiental, incluídas medidas

<sup>372</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

<sup>373</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

<sup>374</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

compensatórias e reparatorias. Apresentado com 260 cláusulas e 41 programas<sup>375</sup> a serem executados por uma fundação de direito privado, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei, a ser instituída pela Samarco e pelas acionistas. No segundo semestre de 2016, seria criada a Fundação Renova, presidida pelo biólogo Roberto Waack, que passaria a responder pela reparação de todos os danos provocados pelo desastre.

O acordo foi homologado<sup>376</sup>, em 5 de maio de 2016, pelo Núcleo de Conciliação<sup>377</sup> do TRF-1, e ficou suspensa, na prática, a tramitação da ação originária que seguia seu curso perante a 12ª Vara Federal em Belo Horizonte.

---

<sup>375</sup> Quanto às ações, foram definidos 23 Programas Socioeconômicos, entre eles:

1. PROGRAMA DE LEVANTAMENTO E DE CADASTRO DOS IMPACTADOS. Objetivo: identificar, em sua totalidade, os impactos sociais, culturais, econômicos e ambientais, por meio de instituição independente, a partir de orientação do poder público.
2. PROGRAMA DE RESSARCIMENTO E DE INDENIZAÇÃO DOS IMPACTADOS. Objetivo: reparar e indenizar os impactados, em condições e valores a serem discutidos e negociados direta e individualmente com cada um, respeitadas sua opinião e liberdade de manifestação, com o apoio da Defensoria Pública e permanente acompanhamento do poder público.
3. PROGRAMA DE AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL AOS IMPACTADOS. Objetivo: prestar auxílio financeiro emergencial à população impactada que tenha sofrido comprometimento em sua renda em razão da interrupção de suas atividades produtivas ou econômicas, até o restabelecimento das condições para retomada das atividades.
4. PROGRAMA DE RECONSTRUÇÃO DE BENTO RODRIGUES, PARACATU DE BAIXO E GESTEIRA. Objetivo: desenvolver ações para a recuperação, reconstrução e realocação das comunidades, nas localidades de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira. No âmbito do Programa, devem ser definidos, em conjunto com as comunidades, a nova localização para o reassentamento; as áreas a serem adquiridas; o projeto urbanístico e diversos outros pontos. Deve, ainda, ser recuperada ou reconstruída a infraestrutura de energia, de água, de saneamento, de arruamento, de pavimentação, de drenagem e de acessos, bem como deve ser feito o reassentamento das edificações de uso público, tais como escolas, unidades de saúde, praças, quadras e templos religiosos...

O acordo também estabeleceu a obrigação de as empresas executarem 18 Programas Socioambientais, como se pode verificar:

1. PROGRAMA DE MANEJO DOS REJEITOS DECORRENTES DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO, ESCA- VAÇÃO, DRAGAGEM, TRANSPORTE, TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO. Objetivo: fazer o manejo dos rejeitos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, conforme os resultados dos estudos técnicos previstos; elaborar projetos, propor e dar execução a ações que visem à recuperação das áreas fluviais, estuarinas e costeiras; a escavação, dragagem, transporte e disposição final adequada dos rejeitos e/ou tratamento.
2. PROGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE CON- TENÇÃO DOS REJEITOS E DE TRATAMENTO DOS RIOS IMPACTADOS. Objetivo: construir e operar estruturas emergenciais de contenção de sedimentos entre a Barragem de Fundão e a UHE Risoleta Neves; implementar técnicas e procedimentos visando à contenção de rejeitos e o tratamento da água, aprovados pelos órgãos ambientais; reduzir gradativamente a turbidez dos Rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce, até a UHE Risoleta Neves, para níveis máximos de 100 (cem) Nefelometric Turbidity Unit (NTU), na estação seca, no prazo máximo de 3 (três) anos.
3. PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE MARIANA, BARRA LONGA, RIO DOCE E SANTA CRUZ DO ESCALVADO, INCLUINDO BIORREMEDIAÇÃO. Objetivo: promover a revegetação inicial, emergencial e tempo- rária, visando à diminuição da erosão laminar e eólica (com extensão total de 800 hectares) e recuperar 2.000 hectares de vegetação nos Municípios de Mariana, Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado....

18.

<sup>376</sup> Disponível em: <<https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2016/07/TTAC-FINAL.pdf>>. Acesso em jan.2019.

<sup>377</sup> “Procurei outros personagens envolvidos na discussão sobre a homologação do TTAC. O procurador regional da República Felício Pontes lembrou o caso: “Estava tudo fora da lei. A homologação do acordo pelo

O TTAC foi dividido em dois grandes grupos de medidas e ações: programas socioeconômicos e programas socioambientais.

Dentro de cada grupo de medidas socioeconômicas e socioambientais existem programas de natureza reparatória e programas de cunho compensatório. Vale registrar que os programas socioeconômicos de caráter reparatório têm precedência sobre os demais programas.<sup>378</sup>

Os programas reparatórios compreendem medidas e ações que têm por objetivo mitigar, remediar e/ou reparar impactos (prejuízos) socioambientais e econômicos advindos do desastre. Os programas compensatórios abrangem medidas e ações que visam a compensar impactos não mitigáveis, não remediáveis ou não reparáveis decorrentes da tragédia, por meio da melhoria das condições socioambientais e socioeconômicas das áreas impactadas.

Os programas traçam as linhas mestras que devem ser seguidas pela Fundação para cumprir os objetivos do acordo. Para que os programas previstos no TIAC possam ser efetivamente implementados, torna-se necessário o traçado de projetos que correspondam às ações e medidas aprovadas com base na sistemática exposta.

Existem, assim, dois níveis de planejamento das ações no TTAC: (i) os programas, que têm um caráter mais geral (primeiro nível), mas que demandam a posterior confecção de

---

núcleo de conciliação era um ponto fora da curva do sistema processual brasileiro. Não podia ser validado. Forma e conteúdo estavam errados. Muitos dos atingidos, especialmente as populações tradicionais e indígenas, não foram ouvidos. E o núcleo era incompetente para validar o acordo. Foi uma violência total.” Sergipano de Cedro de São João, o desembargador Antônio Souza Prudente exerceu boa parte de seus 35 anos de magistratura na Amazônia, em regiões como o Acre, Rondônia e Santarém, no oeste do Pará. Chegou ao TRF da 1ª Região em 2001. Numa entrevista, em Brasília, comentou as idas e vindas da tentativa de homologação do acordo e o desastre socioambiental provocado pelo rompimento da barragem. Perguntei-lhe por que o núcleo de conciliação não poderia tomar a iniciativa de homologar o acordo se fora criado justamente para promover a conciliação e evitar que as causas demorassem muito tempo na Justiça. Ele respondeu: “O sistema de conciliação, chamado de Judiciário multiportas, se destina sobretudo à solução rápida de questões que envolvem pessoas hipossuficientes, não só financeiramente como também tecnicamente hipossuficientes, como no caso dos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação. Portanto, em se tratando de direitos individuais disponíveis, o núcleo de conciliação tem um campo imenso para realizar o seu trabalho. Mas, em se tratando de direitos indisponíveis, como no caso dos interesses ambientais, que resultam de tragédias ambientais como a do Fundão, em Mariana, isso não pode ser objeto de um acordo perante o núcleo administrativo. Os interesses ambientais transcendem as barreiras do tempo na perspectiva de preservar os interesses das gerações atingidas pela tragédia e também as gerações futuras. Aliás, o novo Código de Processo Civil é expresso no sentido de que o relator do processo no tribunal tem competência para realizar qualquer acordo. Por isso também o esforço do CNJ [Conselho Nacional de Justiça] de promover uma solução amigável. Mas, evidentemente que a proposta bem-intencionada do CNJ [de estimular a conciliação] é no sentido de incentivar a chamada autocomposição entre as partes, para diminuir essa plethora de processos que tramitam nos tribunais e que não têm fim. Mas há de se compreender que acordos assim incentivados só podem acontecer no âmbito dos interesses disponíveis.” Serra, Cristina. *Tragédia em Mariana: A história do maior desastre ambiental do Brasil* (Locais do Kindle 3796-3941). Record. Edição do Kindle.

<sup>378</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

(ii) projetos (segundo nível), que, por sua vez, irão detalhar as formas, as características e os meios para se atingir os objetivos do TTAC.

No TTAC, as obrigações da Fundação vieram estabelecidas no acordo, bem como os prazos para seu cumprimento, entretanto, a efetiva definição dos projetos foi deixada para um momento posterior.

Os programas trazem firmadas as obrigações da Fundação, e estabelecem apenas os valores mínimos a serem despendidos na execução do acordo, em especial porque o TTAC pretende a reparação integral dos danos socioambiental e socioeconômico. Os valores previstos traduzem aportes anuais necessários para a execução de programas e projetos de curto, médio e longo prazo.

Como mencionado, o acordo previa a criação de uma Fundação de direito privado, com autonomia gerencial e financeira em relação às instituidoras, as empresas Vale, BHP Billiton Brasil Ltda. e Samarco Mineração. Essa fundação teria como objetivo gerir, custear e executar todas as medidas previstas em dois programas (socioambientais e socioeconômicos). Entre as atribuições da fundação na execução dos programas, estaria o atendimento diferenciado aos territórios indígenas atingidos, inclusive com instituição ou manutenção de medidas de apoio emergencial e a contratação de consultoria para a elaboração de estudo de impacto socioambiental e socioeconômico aos povos indígenas.

O acordo também previu a constituição de um Comitê Interfederativo<sup>379</sup>, formado por dois representantes do Ministério do Meio Ambiente, outros dois representantes do Governo Federal (relacionados aos programas socioeconômicos), dois representantes do estado de Minas Gerais, dois representantes do estado do Espírito Santo, dois representantes dos municípios mineiros afetados, um representante dos municípios capixabas afetados e um representante do Comitê da Bacia do Rio Doce, vinculado ao poder público. Esta instância seria responsável pelo monitoramento e fiscalização dos programas desempenhados pela Fundação.

O acordo foi celebrado sem a anuência do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos Estaduais de Minas Gerais e Espírito Santo.

Outra instância de governança criada pelo acordo foi o Painel Consultivo de Especialistas, constituído por três pessoas: uma indicada pela Fundação, outra pelo Comitê Interfederativo e a terceira em acordo pelos dois. Este painel teria a função de “fornecer

---

<sup>379</sup> BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Portaria 18, de 7 de julho de 2016. Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/regimento\\_cif.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/regimento_cif.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2017. Esta é a Portaria que regulamenta o Comitê.

opiniões técnicas não vinculantes para as partes, com o objetivo de auxiliar na busca de soluções para divergências”.

Houve a adoção do termo impactados<sup>380</sup> para identificar aqueles atingidos pelo cenário amplo de privações causadas pelo evento do desastre. Fala-se assim em população, em pessoas impactadas. Há identificação no Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta daqueles que são direta ou indiretamente impactados pelo desastre.

São considerados como diretamente impactados pelo desastre aqueles que tenham sido afetados a partir de: a) perda de cônjuge, companheiro, familiares até o segundo grau, por óbito ou por desaparecimento; b) perda, por óbito ou por desaparecimento, de familiares com graus de parentesco diversos ou de pessoas com as quais coabitavam e/ou mantinham relação de dependência econômica; c) perda comprovada pelo proprietário de bens móveis ou imóveis ou perda da posse de bem imóvel; d) perda da capacidade produtiva ou da viabilidade de uso de bem imóvel ou de parcela dele; e) perda comprovada de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros e extrativos, com inviabilização da atividade extrativa ou produtiva; f) perda de fontes de renda, de trabalho ou de autossustentância das quais dependam economicamente, em virtude da ruptura do vínculo com áreas atingidas; g) prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento ou das atividades econômicas; h) inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros, incluídas as terras de domínio público e uso coletivo, com impacto na renda, na subsistência e no modo de vida de populações; i) danos à saúde física ou mental; e j) destruição ou interferência em modos de vida comunitários ou nas condições de reprodução dos processos socioculturais e cosmológicos de populações ribeirinhas, estuarinas, tradicionais e povos indígenas.

Já os indiretamente afetados são considerados por exclusão, ou seja, não se enquadram como diretamente afetados mas constituem pessoas físicas ou jurídicas, presentes ou futuras, que residam ou venham a residir na área de abrangência do desastre, e que sofram limitação no exercício dos seus direitos fundamentais em decorrência das consequências ambientais ou econômicas, diretas ou indiretas, presentes ou futuras, do evento. Devem ser contemplados

---

<sup>380</sup> “As empresas exigiram uma linguagem que não tivesse qualquer tipo de implicação penal. Não podia ser usado nem desastre nem acidente, por exemplo. “Precisava de uma palavra neutra, não dava para entrar no mérito. Chegou-se a ‘evento’ “, contou Luiz Henrique Pavan. **Pelo mesmo motivo, o texto do acordo não usa nem vítimas nem atingidos, mas “impactados”; não usa estragos ou danos, mas “consequências”. “Moralmente poderia ser relevante usar certas palavras. Mas tínhamos que pensar de maneira pragmática. O acordo é um contrato”, avaliou Pavan.**” (sem grifos no original). Serra, Cristina. Tragédia em Mariana: A história do maior desastre ambiental do Brasil (Locais do Kindle 3796-3941). Record. Edição do Kindle.

com acesso à informação e com a participação nas discussões comunitárias, bem como podem ter acesso aos equipamentos públicos resultantes desenvolvidos com suporte na transação.<sup>381</sup>

Nada obstante, não demoraram a aparecer críticas e alegações de violações na formalização e na execução do Termo, especialmente no que tocava à ausência de negociação coletiva e de participação dos atingidos nas definições do Comitê Interfederativo em decisões que afetassem os direitos humanos dos atingidos pelo desastre criminoso, bem como à violação de direitos pelo programa de indenização mediada, como a seguir se explicitará, em seção própria neste Capítulo.

A pedido do Ministério Público Federal (MPF), o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) anulou a homologação judicial do acordo firmado nos autos de ação civil pública proposta pela União e Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo contra as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton.

A 5ª Turma do TRF1 seguiu por unanimidade o voto do relator Néviton Guedes, que julgou incompetente para julgar o caso o Sistema de Conciliação do TRF1. De acordo com o MPF, a homologação tinha que ser revista, porque violava a competência do juízo de primeiro grau, além de impedir a participação de outros legitimados que já haviam pedido para ingressar na ação originária como litisconsortes ativos (coautores).

A decisão de suspensão foi confirmada liminarmente pela ministra do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Diva Malerbi – desembargadora convocada do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. A ministra acolheu o entendimento do MPF de que a homologação do acordo firmado em maio de 2016 desrespeitou decisão anteriormente proferida pelo STJ, que havia definido a competência da 12ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais para o exame das questões referidas no acordo.

Todavia, o que sobressai desta situação judicial é que, apesar de o acordo celebrado não ter sido homologado pela Justiça, as atividades nele previstas, executadas pela Fundação Renova, foram iniciadas e estão, desde a celebração do Acordo, em pleno processo de execução.

---

<sup>381</sup> KOKKE, Marcelo. O Desastre de Mariana: Vulnerabilidades Jurídicas e Sociais. In: Liliana Lyra Jubilut; Érika Pires Ramos; Carolina de Abreu Batista Claro; Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville. (Org.). Refugiados ambientais. 1ed.Boa Vista - RR: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018, v. 1, p. 779-819.



### **3.4 Termo de Ajustamento de Conduta Preliminar e Termo de Ajustamento de Conduta (TAC Governança)**

No dia 18 de janeiro de 2017, o Ministério Público Federal, pela Força Tarefa por ele constituída, firmou Termo de Ajustamento Preliminar com a Samarco Mineração S/A, com a Vale S/A e com a BHP Billiton Brasil Ltda., com vistas à contratação de organizações para atuar como peritas, assessores e/ou assistentes técnicos, cujas atividades seriam integralmente custeadas pelas referidas empresas, com vistas a realizar diagnósticos abrangentes nos eixos socioambiental, socioeconômico e de assistência aos atingidos.

Com relação aos dois últimos eixos, o mencionado Termo de Ajustamento Preliminar previu: a) a avaliação, segundo a melhor técnica e em cumprimento aos deveres de legalidade, moralidade, independência técnica e responsabilidade perante o MPF, dos danos socioeconômicos produzidos pelo rompimento da barragem de Fundão; b) a revisão do mapeamento mediante identificação dos povos indígenas e quilombolas atingidos ao longo do rio Doce, podendo para esse fim ser contratadas entidades da sociedade civil ou vinculadas a instituições de ensino superior; c) a revisão do cadastro das pessoas e comunidades atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão, com utilização do processo de consulta e a participação dessas comunidades no desenvolvimento de seus trabalhos, incluindo a revisão da metodologia utilizada no processo de cadastramento, observados os princípios gerais e regras de Direito, entre outros objetivos.

O Termo de Ajustamento Preliminar previu ainda a realização de onze audiências públicas ao longo da bacia do Rio Doce, sendo cinco delas no Estado de Minas Gerais e três no Estado do Espírito Santo, e uma para cada terra indígena atingida (Krenak, Comboios e Caieiras Velhas).

Foram citados como princípios norteadores do Termo de Ajustamento Preliminar, entre outros, o da reparação integral dos danos sociais, econômicos e ambientais produzidos pelo rompimento da barragem de Fundão, e o da legitimação adequada por meio da participação das comunidades atingidas, inclusive na definição e no desenvolvimento dos programas de reparação socioeconômica e socioambiental.

O cronograma geral previsto no Termo de Ajustamento Preliminar fixou o dia 30 de junho de 2017 como prazo para assinatura de eventual acordo final.<sup>382</sup>

---

<sup>382</sup> BRASIL. Conselho nacional dos direitos humanos – CNDH. **Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora samarco e seus efeitos sobre o vale do rio doce**. Maio 2017.

Em 16 de novembro de 2017, o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a Samarco Mineração S.A, a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil Ltda. assinaram o termo aditivo ao termo de ajustamento preliminar (termo aditivo ao TAP), com o intuito de consolidar o afastamento da Integratio, *expert* escolhida para atuar na vertente socioeconômica, assim como de dispor sobre adequações consideradas necessárias, relativas à contratação de assessorias técnicas às populações vitimadas e de equipes de apoio à realização de audiências públicas e consultas prévias, além de profissionais para a avaliação dos impactos ambientais.<sup>383</sup>

Nessa esteira, o aludido termo aditivo firmou a necessidade de viabilização de assessorias técnicas aos atingidos e atingidas, com respeito às características de idoneidade, expertise, capacidade, independência e baseadas na confiança da comunidade a ser atendida, com respeito ao princípio da participação das vítimas e da livre escolha (pelo atingidos) das entidades que lhes prestarão essa assessoria.

Nesse documento, acordou-se a inclusão do Ministério Público de Minas Gerais, ao lado MPF, como parte no TAP, com poderes de participação ampla no que toca às providências relativas ao cumprimento deste e do aditivo, bem como das tratativas para o acordo final.

A substituição da Integratio, no contexto da realização do diagnóstico socioeconômico e da assistência aos atingidos e atingidas, dá-se pelo Fundo Brasil de Direitos Humanos e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O Fundo Brasil de Direitos Humanos ficou encarregado de promover a contratação e a coordenação das assessorias técnicas às populações atingidas, dar suporte à realização das audiências públicas junto às comunidades atingidas e às consulta prévias, a serem realizadas pelos órgãos públicos, aos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, assim como acompanhar o diagnóstico socioeconômico e as ações de reparação.

A Fundação Getúlio Vargas consta no documento com o objetivo de realizar o diagnóstico e a avaliação de danos socioeconômicos nos modos de vida das comunidades vitimadas, incluídos os povos indígenas e as comunidades tradicionais ocupantes da extensão da Bacia do Rio Doce e das áreas litorâneas atingidas pelos rejeitos.

Uma vez detalhadas as funções desempenhadas pelas novas entidades contratadas, o acordo prevê que ambas também serão incumbidas de acompanhar o desenvolvimento das atividades do eixo socioeconômico realizadas pelas empresas ou por terceiros por elas

---

<sup>383</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

indicados. Dispõe, ainda, que os recursos necessários à realização das atividades do referido eixo serão custeados pelas empresas causadoras dos danos, de acordo com os contratos celebrados entre elas e as contratadas, mediante aprovação do MP.

Acordou-se, ainda, no termo aditivo a criação do chamado Fórum de Observadores, um órgão de natureza consultiva, com papel de instância de participação e de controle social, com a finalidade de acompanhar os trabalhos e analisar os resultados do diagnóstico e das avaliações realizadas pelas novas entidades contratadas. O Fórum é composto por representantes da sociedade civil, dos atingidos, de grupos acadêmicos e dos povos e comunidades tradicionais atingidos, porém, os componentes não podem atuar como assistentes técnicos ou entidades técnicas ou ser por elas subcontratadas; não se pode obter remuneração vinculada às atividades desenvolvidas no âmbito do FÓRUM.<sup>384</sup>

Importa mencionar que a construção desse aditivo ao TAP foi feita com a colaboração de uma força-tarefa, formada por representantes de algumas entidades, como centros acadêmicos e movimentos sociais, que foi estruturada a partir da Oficina de Trabalho proposta pelo MPF e pelo MPMG.

Após a celebração desse aditivo, foram feitas algumas reuniões para que se discutisse o conteúdo do termo, ocasiões em que surgiram alguns impasses, entre eles a contratação da Fundação Getúlio Vargas, especialmente após o parecer da Promotoria de Fundações do Rio de Janeiro, que se posicionou de forma contrária à contratação em virtude das relações estabelecidas entre ela e as empresas réis no passado. Além de ter havido, no passado, doações feitas à Fundação por algumas das empresas responsáveis pelo desastre, a presença de um diretor da Vale no cargo de suplente no Conselho Curador da FGV foi um ponto de grande debate.<sup>385</sup>

Ocorre que, apesar desses impasses, a fundação foi chancelada e o aditivo ao TAP foi homologado.

Na data de 25 de junho de 2018, firmou-se termo de ajustamento de conduta (TAC) entre o MPF, os ministérios públicos dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, as defensorias públicas dos estados e da União, e mais nove órgãos públicos, além das empresas Samarco Mineração, Vale e BHP Billiton Brasil. O acordo, intitulado pelo próprio Ministério Público como TAC Governança, alterou a governança da Fundação Renova, ao estabelecer a

---

<sup>384</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

<sup>385</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

criação de novas estruturas com vistas a garantir a efetiva participação dos atingidos nas decisões referentes à reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão.

O novo acordo modificou o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) assinado pela União, pelos governos de Minas Gerais e do Espírito Santo e pelas empresas, em março de 2016. No TTAC, haviam sido criados a Fundação Renova, o Comitê Interfederativo (CIF) e as Câmaras Técnicas, essas com a função de assessorar o CIF.

No entendimento do MPF<sup>386</sup>, a nova estrutura proposta gerou três grandes mudanças: a alteração do processo de governança do TTCA para definição e execução dos programas, projetos e ações responsáveis pela integral reparação dos danos causados; o aprimoramento de mecanismos de efetiva participação das pessoas atingidas pelo rompimento da barragem em todas as etapas e fases do TTAC e no novo acordo; e o estabelecimento do processo de negociação objetivando eventual repactuação dos programas já em curso sob a responsabilidade da Fundação Renova.

A principal modificação trazida pelo novo acordo, no que toca à participação das pessoas atingidas, foi a criação de Comissões Locais, Câmaras Regionais e um Fórum de Observadores, assim como o reconhecimento do direito de poder contar com o apoio de assessorias técnicas.<sup>387</sup>

As Comissões Locais previstas são formadas por pessoas vitimadas residentes nos municípios atingidos ou que tenham sofrido danos nas áreas atingidas. Inicialmente, previram-se 19 comissões, que contam com apoio técnico, cursos e treinamentos para participar do processo de criação de políticas públicas com o objetivo de garantir a recuperação e a gestão sustentável da bacia do rio Doce. As Câmaras Regionais funcionam como fóruns de discussão, organização participativa e de interlocução com a Fundação Renova.

O Fórum dos Observadores tem natureza consultiva e a função de acompanhar e de analisar os diagnósticos e as avaliações realizados pelos especialistas contratados pelo MPF, assim como acompanhar os trabalhos da Fundação Renova, tendo a possibilidade de apresentar críticas e sugestões.

A fim de dar cumprimento ao objetivo da participação das pessoas atingidas no sistema de governança do desastre de Fundão, o chamado TAC-Governança reservou um

---

<sup>386</sup> Disponível em <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/tragedia-de-mariana-acordo-muda-governanca-da-fundacao-renova-visando-a-participacao-efetiva-dos-atingidos>. Acesso em jan.2019.

<sup>387</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

capítulo específico para disciplinar a matéria (Capítulo III), e distribuiu entre cinco artigos e seus respectivos parágrafos, as normas gerais de participação, com menção expressa sobre o papel a ser desempenhado pelas Assessorias Técnicas para esse fim.

Na literalidade do Parágrafo Segundo da Cláusula Quarta do TAC-Governança, fica “assegurada às pessoas atingidas a possibilidade de contar com o apoio das ASSESSORIAS TÉCNICAS para o acompanhamento e/ou comparecimento nas instâncias ou momentos de deliberação e debate que entenderem pertinentes”.<sup>388</sup>

O dispositivo aludido deixa claro que as pessoas atingidas têm o direito de comparecer acompanhadas por profissional designado pela assessoria técnica a qualquer encontro com quaisquer das partes dos acordos vigentes ou com órgãos integrantes do sistema de governança do desastre de Fundão, seja ele deliberativo ou não.

Em virtude do que dispõe a norma acima transcrita, o desatendimento à solicitação de pessoa atingida para que seja acompanhada por profissional técnico habilitado para a sua assessoria em encontros relacionados aos processos de reparação pode ensejar a nulidade da sua participação e por consequência do encontro em si.<sup>389</sup>

Tal norma deve ser interpretada no melhor interesse das vítimas do desastre<sup>390</sup>, de modo a impedir que a sua simples presença seja suficiente para se configurar a “efetiva participação”, requerida pelo acordo como condição de legitimidade dos processos decisórios.

Ainda no tocante ao regime de participação no sistema de governança, o TAC-Governança prevê, na Cláusula Quinta<sup>391</sup> que, nas discussões sobre os Programas, Projetos e Ações, entre a Fundação Renova e as pessoas atingidas, estas deverão estar assistidas pelas assessorias técnicas. Desse modo, as negociações para fins de reparação devem ser antecedidas pela implementação das Assessorias Técnicas, sob pena de se considerarem nulas tais negociações por colocarem as pessoas atingidas em condição de desequilíbrio (na defesa dos seus interesses) em relação às empresas.

---

<sup>388</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

<sup>389</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

<sup>390</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

<sup>391</sup> **CLÁUSULA QUINTA**. Nos termos do TTAC e deste ACORDO, os PROGRAMAS, PROJETOS e AÇÕES serão discutidos entre a FUNDAÇÃO e as pessoas atingidas, assistidas pelas ASSESSORIAS TÉCNICAS, visando à reparação integral dos danos decorrentes do ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO, sendo observadas a legislação aplicável e a garantia do direito adquirido aos destinatários dos PROGRAMAS, PROJETOS e AÇÕES.

O que se conclui dos termos do TAC-Governança quanto à atuação das assessorias técnicas, em face da participação das pessoas atingidas nos processos de negociação das reparações, é que, sempre que requerido o apoio de tais assessorias pelas pessoas atingidas, o atendimento a tal pedido torna-se condição de validade do debate ou da deliberação, por força da Cláusula Quarta, Parágrafo Segundo<sup>392</sup>, que assegura tal apoio.

O novo acordo também alterou a composição do Comitê Interfederativo, que possui a função de orientar e validar os atos da Fundação Renova. Além dos representantes dos governos federal, estaduais e dos municípios atingidos, ele passou a contar com três pessoas atingidas ou técnicos por elas indicado, além de um técnico indicado pela Defensoria Pública. As Câmaras Técnicas, criadas para auxiliar o CIF em suas atividades, também passaram a ter em suas constituições representantes da Defensoria Pública e do Ministério Público, assim como de dois atingidos em cada uma delas.

O TAC-Governança alterou, ainda, a estrutura da Fundação Renova. O Conselho dos Curadores passou a ter dois membros indicados pela articulação das Câmaras Regionais, escolhidos entre as pessoas atingidas. O Conselho Consultivo também passou a contar com sete pessoas atingidas ou representantes por eles indicados, dois representantes de organizações não governamentais, três de instituições acadêmicas e dois de entidades atuantes na área de direitos humanos.<sup>393</sup>

A Fundação obrigou-se, ainda, a manter um programa de integridade (“Compliance”), com base na Lei Anticorrupção Brasileira (Lei nº 12.846/13), no Decreto 8.420/15, bem como em legislações e padrões internacionais. Esse programa é submetido administrativamente ao Conselho de Curadores. Todos os trabalhos devem ser acompanhados por auditoria externa independente, tanto de natureza contábil e financeira, quanto finalística da Fundação, bem como dos programas e de seus desdobramentos.

O TAC-Governança determinou que seja firmado um processo único de repactuação dos programas que objetivam a reparação integral dos danos causados pelo rompimento da

---

<sup>392</sup> **CLÁUSULA QUARTA.** É assegurado às pessoas atingidas o direito à participação na governança do processo de reparação integral dos danos decorrentes do ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO, nas diversas instâncias decisórias e consultivas a ele relacionadas, nos termos previstos no TIAC e no presente ACORDO.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO.** Nos termos previstos neste ACORDO, as formas e os mecanismos de participação das pessoas atingidas na governança do processo de reparação integral deverão ser, com elas, debatidos e decididos por elas após a efetiva implementação das comissões locais de pessoas atingidas e das ASSESSORIAS TÉCNICAS.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Fica assegurada às pessoas atingidas a possibilidade de contar com o apoio das ASSESSORIAS TÉCNICAS para o acompanhamento e/ou comparecimento nas instâncias ou momentos de deliberação e debate que entenderem pertinentes, nos termos deste ACORDO.

<sup>393</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança.** Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

barragem de Fundão. Buscou-se o aprimoramento dos futuros programas, não prejudicando, no seu decorrer, a manutenção, a continuidade e a eficácia das ações, das medidas e dos projetos já em curso.

Esse reajuste será balizado pelos diagnósticos de danos socioambientais e socioeconômicos e pelos estudos levados a cabo por especialistas contratados pelo MPF, e somente terá início após a implementação das Comissões Locais e das Assessorias Técnicas suficientes para subsidiar as negociações.<sup>394</sup>

Para os ministérios públicos e as defensorias públicas envolvidos, esse acordo representou um grande avanço na construção das bases da participação social no processo de reparação. A Advocacia-Geral da União (AGU) também assinou o acordo.

É importante esclarecer que, na Cláusula Centésima Segunda do TAC-Governança (a primeira das Disposições Finais), há o reconhecimento de que seu conteúdo não invalida os acordos anteriores (TTAC, TAP e Termo Aditivo ao TAP), naquilo que for compatível com as suas disposições. Assim, os processos de reparação dos danos decorrentes do desastre de Fundão são disciplinados pelo TAC-Governança e suplementarmente pelo TTAC, TAP e Termo Aditivo ao TAP.

O Termo de Ajustamento de Conduta foi encaminhado à 12ª Vara da Justiça Federal em Minas Gerais para homologação.

Em 8 de agosto de 2018, o Juiz Federal da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, com poder jurisdicional nas ações civis públicas n.º 0069758-61.2015.4.01.3400 e n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, em audiência de conciliação, prolatou uma sentença de homologação do TAC Governança e do termo aditivo ao TAP. Essa sentença produz efeitos conjuntamente nos dois autos principais citados, extinguindo totalmente o primeiro e suspendendo o segundo.

Assim, ao ceder a esses termos, a ação civil pública com causa de pedir no valor de R\$ 20 bilhões movida pela Advocacia Geral da União em conjunto com os estados de Minas e Espírito Santo será extinta. Ela havia sido ajuizada em novembro de 2015, e suspensa temporariamente após a assinatura do acordo de março de 2016. Já a ação com causa de pedir no valor de R\$ 155 bilhões, movida pelo Ministério Público Federal, será, por sua vez, suspensa. Ela continua, no entanto, servindo como instrumento de pressão para que as mudanças previstas no novo acordo sejam cumpridas. Pelo termo de ajustamento de conduta,

---

<sup>394</sup>MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

ela poderá ser efetivamente extinta caso a renegociação das ações a serem tomadas tenha sucesso, e o novo acordo seja alcançado no prazo de dois anos.<sup>395</sup>

O acordo não atinge as ações criminais em curso.

### 3.5 Problemas inerentes ao TTAC. “Acordão”

O surgimento do Termos de Transação e Ajustamento de Conduta – TTAC, firmado entre os entes federativos atingidos e as empresas, em meados de março de 2016 e a criação da Fundação Renova mudaram o panorama do desastre. Novos questionamentos passaram a existir dentro dos 41 programas socioeconômicos e socioambientais criados pelo “acordão”, apelido dado pela sociedade civil ao documento. Surgiram então os Programa de levantamento e de cadastro dos impactados; o Programa de ressarcimento e de indenização dos impactados.

A nova conjuntura inaugurada com o TTAC, com a criação da Fundação Renova – pessoa jurídica de direito privado criada para gerir os programas socioeconômicos e socioambientais previstos no referido acordo – e com a instituição de um sistema de governança do desastre encabeçado por um colegiado denominado Comitê Interfederativo, evidencia o desejo das empresas/poder público de criar um programa extrajudicial de indenização para toda a bacia do Rio Doce.

O programa de indenização mediada (PIM) está diretamente relacionado ao programa de cadastramento e ao programa de auxílio financeiro, perfazendo os chamados Programas Socioeconômicos do TTAC, que, por sua vez, devem ser elaborados, desenvolvidos e executados pela Fundação Renova. A partir deles, os atingidos têm a sua condição avaliada consoante critérios estabelecidos pela Fundação Renova, que decide, unilateralmente, se os postulantes farão jus ou não ao auxílio financeiro, à indenização ou à participação em quaisquer outros programas.<sup>396</sup>

O Programa de Indenização Mediada, na prática, consistiu na instalação de escritórios nos municípios atingidos, de modo a viabilizar que a população compareça e participe de um “procedimento de mediação”, em que será discutida uma proposta de indenização, baseada nas informações colhidas no decorrer do cadastramento das vítimas.

<sup>395</sup> Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/06/28/O-acordo-para-que-v%C3%ADtimas-tenham-voz-sobre-a-repara%C3%A7%C3%A3o-por-Mariana>. Acesso em jan.2019.

<sup>396</sup> LOSEKANN, C.; MAYORGA, C. Desastre na bacia do Rio Doce: desafios para a universidade e para instituições estatais. Rio de Janeiro. Folio Digital: Letra e Imagem, 2018.



O PIM iniciou a partir de duas fases: uma está relacionada ao dano moral decorrente do desabastecimento de água em Colatina/ES e Governador Valadares/MG e a outra está relacionada aos danos gerais experimentados pelos atingidos que tinham sua renda extraída do Rio Doce.

O início da atuação da Fundação Renova nos territórios, ao anunciar a criação do PIM, criou enorme expectativa nas comunidades. Ainda que houvesse resistência da sociedade civil (movimentos sociais como MAB), Defensorias e MPs, os atingidos das comunidades ansiavam pelo início do programa, que prometia ser rápido, transparente e participativo.

Para se entenderem os obstáculos atuais à participação dos atingidos no processo de indenização, é importante abordar como se dá o acesso à informação aos atingidos e às instituições públicas, especialmente sobre dados relacionados ao cadastramento, ao auxílio financeiro e à indenização. É fundamental ter-se em mente que as localidades atingidas encerram em seu maior número comunidades tradicionais, cuja informalidade e ausência do poder público são características determinantes. As comunidades desconhecem os métodos empregados pela Fundação Renova e por ser o único direito tangível e visível aos seus olhos, concluem que a ajuda mensal financeira (“cartão”) é o máximo que terão.

Com o quadro crônico de desinformação instaurado, a Defensoria Pública passou a cobrar da Fundação Renova detalhes sobre os levantamentos realizados, especialmente sobre os motivos pelos quais algumas pessoas estavam recebendo auxílio financeiro enquanto outros, aparentemente na mesma situação, não recebiam. Apenas a partir de decisões judiciais, a Defensoria Pública passou a ter acesso aos documentos produzidos a partir dos levantamentos realizados em campo. Veio à luz o parecer de avaliação de impacto, o laudo de avaliação de bens, o questionário, entre outros, que atestariam, a partir do cadastramento, se houve o impacto direto ou não. É o que a Fundação Renova denomina de “elegibilidade” aos programas socioeconômicos.<sup>397</sup>

A partir das referidas informações, restou evidente que os critérios restritivos (ou a ausência de critérios) estavam afetando diretamente atingidos em situação de vulnerabilidade formalmente reconhecida pela Fundação Renova. Um dos casos mais emblemáticos é o de uma moradora de Povoação, idosa, analfabeta, portadora de deficiência auditiva e visual, cujo impacto direto pelo desastre foi atestado pela própria Fundação Renova. Embora tenha vulnerabilidade acentuada reconhecida, teve o seu auxílio financeiro negado pois não houve comprovação suficiente de impacto na renda. O seu direito ao auxílio financeiro veio apenas

---

<sup>397</sup> LOSEKANN, C.; MAYORGA, C. Desastre na bacia do Rio Doce: desafios para a universidade e para instituições estatais. Rio de Janeiro. Folio Digital: Letra e Imagem, 2018.

judicialmente, a partir da confrontação entre o seu parecer de avaliação de impacto e a justificativa da negativa do auxílio financeiro.<sup>398</sup>

O “cartão”, portanto, esconde a questão nevrálgica de todo o processo de cadastramento na Bacia do Rio Doce: acesso à informação.

A ausência de informações claras e transparentes acerca da execução dos programas socioeconômicos tem desfeito a malha social de diversas comunidades, provocado instabilidade, tensão e desorganização social, bem como a fragmentação de comunidades tradicionais e o aumento dos conflitos sociais, como já citado em capítulo anterior desta tese, quando se tratou dos chamados “pés de lama”.

Concomitantemente à atividade de cadastramento e de concessão de auxílio financeiro às comunidades, no final do primeiro semestre de 2017, gradualmente, iniciou-se o programa de indenização mediada referente aos danos gerais, isto é, dos danos materiais e morais suportados pelos atingidos pelo desastre ambiental.

Um ponto de especial atenção foi a chegada de diversas reclamações de atingidos acerca da realização de reuniões apenas para atingidos convidados ou por “lista fechada”. O processo já se demonstrava de cunho excludente, com “eleição” por parte da Fundação Renova de supostas lideranças pelas quais os atingidos não se sentiam representados.<sup>399</sup>

A dificuldade de indenizar os atingidos impôs que a Fundação Renova revisse a sua estratégia de atuação. Na prática, a matriz de dano e a lista de documentos comprobatórios estavam excluindo diversas classes de atingidos do processo de indenização. Persistia a dificuldade de se aferirem os danos sofridos pelos atingidos e a sua extensão.

Desse contexto, no segundo semestre de 2017, surgem as primeiras “políticas indenizatórias”, espécies de programa de indenização que, por meio de valores tabelados, busca indenizar classes específicas de atingidos com menores rigores burocráticos. Pescadores de subsistência, comercial não regulamentado, comercial regulamentado, areeiros e comerciantes passaram a contar com este tipo de proposta.

Novos problemas passaram a surgir no decorrer da execução das referidas políticas. O principal deles cingiu-se à aglutinação do programa de auxílio financeiro com o programa de indenização.

Em descompasso com o que havia sido informado nas audiências públicas realizadas ainda no ano de 2016, a Fundação Renova passou a descontar, do valor da indenização, os

---

<sup>398</sup> LOSEKANN, C.; MAYORGA, C. Desastre na bacia do Rio Doce: desafios para a universidade e para instituições estatais. Rio de Janeiro. Folio Digital: Letra e Imagem, 2018.

<sup>399</sup> LOSEKANN, C.; MAYORGA, C. Desastre na bacia do Rio Doce: desafios para a universidade e para instituições estatais. Rio de Janeiro. Folio Digital: Letra e Imagem, 2018.

valores pagos aos atingidos a título de auxílio financeiro mensal. O abatimento do auxílio financeiro estava correndo à revelia dos poderes públicos que, ao serem notificados da situação, posicionaram-se contra e exigiram da Fundação Renova a restituição dos valores indevidamente abatidos aos atingidos.

Além dos problemas estruturais que impedem o êxito do programa de indenização, há também a forte ingerência das mantenedoras em questões estratégicas, o que coloca em cheque a autonomia da Fundação Renova para com as empresas, fato há muito já denunciado pelas comunidades atingidas, pela sociedade civil e por movimentos sociais, haja vista representar desrespeito ao próprio TTAC, acordo do qual as empresas participam.

O debate sobre o reconhecimento do auxílio financeiro como direito autônomo é um exemplo. Em que pese a posição do Comitê Interfederativo que, mediante a deliberação nº 111<sup>400</sup>, se posicionou pela independência do auxílio financeiro perante o programa de indenização, Fundação Renova e empresas insistem em não cumprir com o que foi determinado.<sup>401</sup>

Os exemplos acima relatados demonstram a fragilidade atual do sistema de governança. Para além de CIF e Renova, o que está em jogo é responsabilidade dos Poderes Públicos em cobrar das empresas a reparação pelo desastre ambiental causado. Por isso, ainda que se discuta a legitimidade do sistema criado pelo TTAC, certo é que a atuação dos órgãos ambientais e dos entes federativos é fundamental para a devida fiscalização dos processos de recuperação e de compensação promovidos pelas empresas a partir da Fundação Renova.

A solução apresentada através o TTAC, ao delegar a execução de todas as medidas de compensação e reparação a uma pessoa jurídica de direito privado, demonstra a forte tendência de privatização do desastre ambiental.

A fundação privada prevista no acordo teria o poder de gerenciar os valores dos aportes anuais para a execução das medidas reparatórias, indenizatórias, de mitigação e de recuperação socioambiental, além do controle dos atos decisórios, do estabelecimento de requisitos e de critérios de avaliação das áreas e das pessoas atingidas, que seriam contempladas pelos programas, bem como os parâmetros das indenizações a serem pagas, em conjunto com um Comitê Interfederativo composto pelo poder público, o qual fiscalizaria os resultados.

---

<sup>400</sup> Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/2017/cif-2017-09-25-deliberacao-111.pdf>. Acesso em jan.2019

<sup>401</sup> LOSEKANN, C.; MAYORGA, C. Desastre na bacia do Rio Doce: desafios para a universidade e para instituições estatais. Rio de Janeiro. Folio Digital: Letra e Imagem, 2018.

Porém, o orçamento total de R\$ 20 bilhões previsto no acordo não teve nenhum estudo pericial como base para o estabelecimento da dimensão dos danos e dos montantes necessários a sua reparação, compensação e mitigação, de forma a violar o princípio da reparação integral.

O valor previsto no acordo contrastava com o de R\$ 155 bilhões requeridos pelo Ministério Público Federal por meio da Ação Civil Pública registrada sob os nos 60017-58.2015.4.01.3800 e 69758.61- 2015.4.01.3400, proposta no final de abril de 2016. Para chegar a esse valor, o MPF teve como referência a explosão, em 2010, da plataforma de petróleo *Deepwater Horizon*, operada pela empresa BP, no Golfo do México, a qual poluiu 25,75 mil quilômetros quadrados da costa dos Estados Unidos e provocou 11 mortes.

O cálculo realizado pela própria empresa causadora da explosão para realizar a recuperação da área e as indenizações às pessoas atingidas totalizou em R\$ 155 bilhões. Nesse sentido, o mesmo valor previsto na ACP levou em consideração, sobretudo, as necessidades de gastos para a recuperação do meio ambiente e das comunidades atingidas como, por exemplo, a recuperação de ao menos 40 mil hectares de áreas de preservação permanente afetadas e a recuperação de outras áreas ao longo da bacia do Rio Doce, como forma de compensação pelos danos, a instalação ou melhoria dos sistemas de saneamento básico de municípios atingidos ao longo do rio, indenização às comunidades afetadas pelo dano ao direito a um ambiente saudável e equilibrado, entre outros.

A esse respeito, os principais desenvolvedores do acordo afirmam, em sua defesa, de modo genérico que “os números foram estimados de forma mais precisa pelo IBAMA e pelos órgãos governamentais competentes, considerando as peculiaridades do desastre e a realidade brasileira”<sup>402</sup>, e que o acordo não estabelece nenhum teto de dispêndios, apenas um piso. Nada obstante, permanece a dificuldade em se entender a origem do referido número presente no acordo, tão díspare de valor quando comparado ao episódio do Golfo do México, que alcançou proporções semelhantes ao episódio brasileiro.

Ainda no que toca à clara tendência de privatização do desastre, não se pode deixar de notar que o acordo não leva em consideração a responsabilidade do Estado pela reparação dos danos, ao alvedrio de toda a doutrina da responsabilidade ambiental, esta solidária e objetiva. Há ainda o flagrante afastamento da reponsabilidade estatal mesmo por culpa *in vigilando* e *in elegendo*. É indiscutível que houve, ao menos, omissão do poder público no licenciamento, na

---

<sup>402</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

fiscalização e no acompanhamento dos projetos, como já tratado no primeiro capítulo desta tese.

Para responder a essas críticas, os desenvolvedores do TTAC utilizam-se de argumento tão falacioso que, se levado a cabo, justificaria o fim de toda e qualquer responsabilidade estatal. Segundo eles:

*Com a devida vênia, é um absurdo pretender que os entes federados assumam responsabilidades civis, ou seja, que os entes empreguem recursos públicos para suportar despesas advindas de danos provocados pelas empresas. Os recursos públicos decorrem, essencialmente, do recolhimento de tributos, portanto, responsabilizar os entes federados significa dizer que os contribuintes brasileiros devem arcar com os danos causados pelas mineradoras. O que se quis com o TTAC foi fazer com que as empresas mineradoras, que deram causa ao dano, arcassem com todos os prejuízos, sem onerar o povo brasileiro. Não se pode admitir que o próprio contribuinte brasileiro (e, sobretudo, mineiro e capixaba), que foi prejudicado pela lama tóxica, possa ser responsabilizado pelos danos.<sup>403</sup>*

Em se imputando qualquer lógica a essa linha argumentativa, retrocederíamos à absurda conclusão de que toda responsabilidade estatal deve ser evitada, sob pena de se lesar duplamente a sociedade ou o contribuinte brasileiro: uma vez pelo dano sofrido e outra pela utilização de recursos públicos para reparar ou compensar danos. Em outras palavras, os autores defendem a irresponsabilidade estatal como medida protetiva ao cidadão!

Ainda no que toca à ausência clara de voz aos atingidos, um aspecto central do caráter do acordo foi a ausência de participação das populações atingidas e da consulta prévia, livre e informada aos povos e às comunidades tradicionais. O afastamento dos atingidos contraria, a propósito, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A ausência de participação efetiva nas negociações e nas tomadas de decisão dificilmente garantiria a participação necessária dos atingidos na sua execução. Isso porque só houve a previsão de cinco representantes dos atingidos em um conselho consultivo, sem poder de deliberação ou decisão, formado por um total de dezessete pessoas. Ademais, o Ministério Público e a Defensoria Pública não tiveram acesso à construção do acordo. A falta de participação desses entes fere os princípios da participação democrática e do devido processo legal coletivo, na medida em que revela não terem sido buscadas resoluções dos conflitos de

---

<sup>403</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

modo adequado e participativo a fim de garantir a melhor tutela para os direitos coletivos de uma forma geral.<sup>404</sup>

Ademais, observou-se a ausência da previsão do dano moral coletivo, bem como a ausência de qualquer reconhecimento de responsabilidade do poder público em relação à tragédia, embora reste claro que o Estado brasileiro falhou ao permitir que a barragem do Fundão existisse dentro de parâmetros de segurança tais que fossem incapazes de impedir a ocorrência do maior desastre ambiental do país, daí por que se incorre inegavelmente numa tendência de privatização do desastre.

Os termos do acordo em questão foram objeto até mesmo de moção de repúdio constante do relatório final Comissão Externa da Câmara dos Deputados acerca do Rompimento de Barragem na região de Mariana – Mg (CEXBARRA):

*Requeiro, nos termos regimentais, a aprovação da seguinte moção de repúdio:*

*A Comissão Externa destinada a acompanhar e monitorar os desdobramentos do desastre ambiental, ocorrido em Mariana - MG e região no dia 05/11/2015, causado pelo rompimento de uma barragem manifesta seu repúdio ao acordo assinado entre a União, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo e as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, tanto por sua concepção – que não contou com a participação dos principais interessados, os atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão, e foi feito sem a devida transparência –, quanto por seu conteúdo até agora divulgado, que coloca em dúvida a garantia da reparação dos danos socioambientais.*

*O acordo pode acabar por eximir as empresas do cumprimento de suas obrigações legais, o que é inadmissível.*

*Sala da Comissão, em 03 de março de 2016. Deputado SARNEY FILHO (PV-MA) ”<sup>405</sup>*

Em relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o vale do rio doce, produzido pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), em maio de 2017<sup>406</sup>, houve inúmeras denúncias de casos de reparação negados pelas empresas e pela Fundação; alegações de ausência de informação para os atingidos; ausência de assistência técnica e jurídica independente para possibilitar a negociação coletiva das reparações.

<sup>404</sup> MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. ISBN 978-85-61012-85-4

<sup>405</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Externa<sup>[1]</sup> do Rompimento de Barragem na região de Mariana – Mg (CEXBARRA). Relatório Final. Maio De 2016.

<sup>406</sup> BRASIL. Conselho nacional dos direitos humanos – CNDH. **Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o vale do rio doce.** Maio 2017.

Alegou-se que, no âmbito do Programa de Indenização Mediada, a empresa estabeleceu unilateralmente os valores das indenizações, sem negociação coletiva ou estabelecimento de critérios acordados para os públicos-alvo dessas reparações, e, ainda, houve inúmeras indenizações no âmbito desse programa que estabeleceram como condição de participação a “quitação total” pelo atingido de todas as perdas e “renúncia” de indenizações complementares e da possibilidade de requerer judicialmente a indenização.

Em termos pormenorizados, importa destacar que o mencionado PIM teve como foco a “indenização individual”, sem que tenha havido prévia negociação coletiva dos critérios e dos valores de indenização. Segundo a Fundação Renova:<sup>407</sup>

- a) a FASE 1 do programa, “atenderá exclusivamente aqueles que foram afetados pela interrupção do fornecimento e distribuição de água potável devido ao rompimento da barragem de Fundão”. O pagamento da indenização por interrupção do fornecimento de água “será realizado via cartão-benefício e em até 30 dias a partir da celebração do termo de acordo, extinção das ações judiciais (caso existam) e homologação judicial (caso necessário)”. Para essa indenização, o valor ofertado pela empresa é de mil reais para cada adulto residente em Governador Valadares e de R\$ 1,1 mil por pessoa considerada vulnerável, como crianças e idosos. “Uma família que, por exemplo, seja composta por cinco pessoas, sendo o casal e três crianças, vai receber, cerca de R\$ 5.300 reais”.
- b) a FASE 2 do programa refere-se aos “danos gerais”. Para o atingido participar dessa fase, “deve ter passado, obrigatoriamente, pelo cadastro integrado, que está sendo feito nas regiões impactadas” - sendo que esse cadastro está sendo questionado pelos atingidos, pois não participaram de seu processo de definição e elaboração. Somente “a pessoa [...] identificada como diretamente impactada” tem direito a essa segunda fase, sendo que a população também está questionando esse conceito de “diretamente impactado”. O pagamento da indenização por danos gerais “será realizado via depósito ou cartão-benefício e em até 90 dias a partir da celebração do termo de acordo, extinção das ações judiciais (caso existam) e homologação judicial (caso necessário)”.

---

<sup>407</sup> Disponível em; <http://www.fundacaorenova.org/noticia/fundacao-renova-esclarece-clausulas-do-programa-de-indenizacao-mediada/>. Acesso em jan.2019.

Frente ao CNDH, os atingidos denunciaram que não participaram do processo de definição dos critérios e dos valores das indenizações pela interrupção do fornecimento de água, nem para a fixação indenização geral.

A própria ideia central do TTAC, de ser capaz de brecar a proliferação de ações judiciais sobre o desastre, pôde ser confrontada, uma vez que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais<sup>408</sup> concedeu liminar em 21/11/2016 suspendendo cláusulas do termo de acordo para indenizações apresentado pela Fundação Renova aos moradores de Governador Valadares (MG), as quais foram considerados abusivas pelo MP, que ingressou com ação civil pública.

Na verdade, a própria validade do TTAC foi motivo de judicialização, o que, por si só, comprometeu qualquer argumento relativo a sua celeridade ou agilidade.

Como se vê, portanto, a celebração do acordo repete e aprofunda a assimetria entre empresas e atingidos, na medida em que: 1) as vítimas não foram consultadas no processo de elaboração e de negociação do acordo, nem foram incluídas na estrutura de monitoramento das atividades da Fundação, assim como o Ministério Público; 2) a Fundação estatuída pelo ajustamento negociaria com os atingidos diretamente, sem a intervenção de quaisquer agentes públicos, no sentido de mitigar a assimetria entre as duas partes em negociação; 3) o acionamento do Judiciário e a procedência dos pleitos judiciais restariam dificultados, em virtude da legitimidade do acordo como instrumento que supostamente poria fim ao conflito socioambiental causado pelo rompimento da barragem do Fundão.<sup>409</sup>

No acordo, entes estatais se propõem a colocar um fim nas ações judiciais contra a empresa, além de se comprometerem a se manifestar em ações judiciais propostas no futuro pela legitimidade do acordo, em relação a quaisquer demandas, seja das vítimas, seja do Ministério Público.

Assim, embora se reconheça a aplicação usual de Termos de Ajustamento de Conduta para casos como o desastre da Samarco/Vale/BHP, com vistas a proporcionar a tutela efetiva dos direitos dos afetados, a falta de participação dos atingidos nesses acordos pode torná-los vagos, e levantam a indagação acerca da efetividade desses instrumentos jurídicos para a tutela dos direitos, e sobre os reais beneficiários das obrigações assumidas neles.

A ausência de espaços democráticos de tomadas de decisão compromete a efetividade dos instrumentos jurídicos que buscam a solução de litígios de forma consensual. Porém, aqui se faz referência a espaços autônomos de participação social, não geridos pelas empresas

---

<sup>408</sup> Disponível em <http://g1.globo.com/mg/vales-mg/noticia/2016/11/liminar-anula-clausulas-de-termo-de-indenizacoes-da-samarcoem-mg.html>. Acesso em jan.2019.

<sup>409</sup> MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. ISBN 978-85-61012-85-4



responsáveis pela tragédia; canais e espaços democráticos de comunicação, debate e deliberação por parte dos atingidos, dos movimentos sociais e de grupos parceiros.<sup>410</sup>

Para uma participação autônoma, há a necessidade de ações continuadas e conscientes, implementadas pelos mais diversos grupos sociais, na construção de uma relação Estado-sociedade mais participativa e autônoma. Por um lado, tais ações devem contribuir para a construção e a consolidação de espaços aos atingidos nas mesas de planejamento e, por outro, dar-se no sentido de se apropriar dos espaços legais e institucionais que são das vítimas por direito.

No caso desse Acordo, os órgãos públicos pareceram compartilhar a ideia de que a busca pela garantia e defesa dos direitos e dos interesses transindividuais seria uma questão somente técnica, de maneira que foi destinado o poder de decisão à Fundação criada pelas empresas, aos órgãos ambientais, aos especialistas que seriam contratados e à burocracia estatal.

Ao assumir estratégias e metodologias pouco participativas, que limitavam ou impediam a participação dos atores sociais no processo de tomada de decisões na celebração do Acordo, e diante da ausência de garantias de transparência sobre a elaboração das cláusulas, impossibilitou-se qualquer esforço no sentido de se exercer um controle social sobre seus resultados. Logo, não foram incentivadas a adoção de medidas que realmente atendessem aos interesses e direitos transindividuais.

Embora algumas cláusulas mencionassem a “transparência das ações e o envolvimento das comunidades nas discussões”, como o item XIV da cláusula 6, não foram definidos quaisquer parâmetros dessa participação. Todavia, a forma e o conteúdo da participação social podem ser definidores das medidas democráticas que realmente pretendem reparar os danos socioambientais ou podem representar somente uma vaga expressão que visa a legitimar socialmente o Acordo.

Assim, um TAC que tem como objeto o maior desastre ambiental do Brasil deveria ter suplantado uma visão representativista e tecnicista e contado com a participação efetiva dos grupos atingidos, entre eles: trabalhadores rurais, moradores, sindicatos do setor de mineração, povos indígenas etc. na negociação das condições de modo, tempo e lugar para as adequações de conduta ambiental.

Outra ausência na definição do Acordo dizia respeito a agências ou instituições públicas da área social, fossem do governo federal, fossem dos governos estaduais. Embora o

---

<sup>410</sup> MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. ISBN 978-85-61012-85-4.

Acordo organizasse os programas em socioeconômicos e socioambientais, com exceção da FUNAI, não estavam presentes instituições com conhecimento e habilidade para definir questões associadas, por exemplo, às comunidades ribeirinhas, de pescadores artesanais, ou mesmo à promoção social. Embora órgãos como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Saúde, bem como seus equivalentes estaduais, pudessem ter participado das discussões, houve a decisão de não os envolver na elaboração do Acordo, nem em sua implementação.

O Acordo também definiu que as ações desenvolvidas pela Fundação seriam “sujeitas à auditoria externa *independente*”, a ser realizada por empresa *contratada* pela Fundação (Cláusula 198).

Com relação às empresas contratadas, o Acordo chegou a definir que a auditoria deveria “ser realizada por empresa de consultoria dentre as 4 (quatro) maiores empresas do ramo em atuação no território nacional, a saber: Ernest & Young (EY); KPMG; Deloitte; ou Price water house Coopers (PwC)” (Cláusula 198). Ora, aceitar que empresas escolhidas e remuneradas pela Fundação sejam efetivamente independentes sugere considerável ingenuidade dos órgãos públicos.

Ainda, é importante ressaltar que os relatórios elaborados por tais empresas de auditoria tendem a ser normalmente escritos em uma linguagem bem técnica e disponibilizados por meios pouco acessíveis aos atores impactados. Essa prática reduziria ainda mais a capacidade desses agentes participarem ativamente e acompanharem o cumprimento das cláusulas do Acordo.<sup>411</sup>

O Acordo faz uma série de exigências burocráticas que dificilmente serão atendidas por pessoas que tiveram sua moradia destruída e, conseqüentemente, perderam todos os documentos que possuíam. Embora seja feita uma ressalva para “casos excepcionais”, o Acordo transfere à Fundação o poder de decidir se outras formas de comprovação serão aceitas ou não; como se colhe da cláusula a seguir transcrita.

CLÁUSULA 21: O cadastro se refere às pessoas físicas [...] famílias e comunidades, devendo conter o levantamento das perdas materiais e das atividades econômicas impactadas.

PARÁGRAFO PRIMEIRO: Para cadastro, o IMPACTADO deverá apresentar, por meio de documentos públicos ou privados, ou outros meios de prova, comprovação de dados pessoais, idade, gênero, composição do núcleo familiar, local de residência original, ocupação, grau de escolaridade, renda familiar antes do EVENTO, número de documento

---

<sup>411</sup> ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

de identidade e CPF, se houver, fundamento do enquadramento como IMPACTADO, comprovação dos prejuízos sofridos, por meio de documentos públicos ou privados, ou outros meios de prova, e outros dados que venham a se mostrar necessários.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Em casos excepcionais, a FUNDAÇÃO poderá aceitar que os IMPACTADOS que não possuam os documentos mencionados no parágrafo anterior poderão comprovar as informações requeridas mediante declaração escrita a ser feita, sob as penas da lei, conforme PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO TERMO DE COMPROMISSO SOCIOAMBIENTAL PRELIMINAR celebrado com o Ministério Público Federal, do Trabalho e do Estado do Espírito Santo em 4 de dezembro de 2015.

Outro elemento que chama a atenção é o caráter de afastamento do Estado no atendimento aos atingidos. Em sua Cláusula 10, o Acordo define que devem “ser previstos mecanismos que assegurem uma negociação justa, rápida, simples e transparente, a qual *poderá ser acompanhada pelo Poder Público*”.

Portanto, o documento indica que a negociação se dará diretamente entre a Fundação e as pessoas atingidas, em esfera individual, sem garantias da mediação de agentes públicos. Dada a diferença de poder entre as pessoas atingidas e os negociadores que representarão a Fundação, essas negociações dificilmente atenderão plenamente às necessidades dos atingidos. Nesse sentido, deve ser levada em consideração a situação de vulnerabilidade e dependência conjuntural das vítimas, muitas vivendo em casas alugadas pela Samarco e ainda sobrevivendo por meio de ajuda financeira paga pela empresa.

Dentro desse contexto de isolamento dos atingidos, a negociação individualizada e a diferença de poder em relação à empresa indicam que dificilmente serão alcançadas soluções justas. Como indicativo disso, já existem exemplos da postura da Samarco em tais negociações.

Emblemático foi o caso de Priscila Barros, ex- moradora de Bento Rodrigues. No dia do desastre, Priscila, que estava grávida, perdeu o bebê enquanto era arrastada pela lama da barragem. Apesar de a Samarco ter aceitado indenizar as famílias que perderam parentes em decorrência da tragédia, ela se recusou a indenizar Priscila, baseada no argumento de que seu bebê ainda não havia nascido, portanto, não deveria ser considerado como vítima.<sup>412</sup>

O Acordo apresenta diversas inconsistências sobre a definição de metas e de prazos. De forma geral, existe um certo desequilíbrio entre o detalhamento relativo aos programas socioeconômicos, mais genéricos e vagos, e os programas socioambientais, mais específicos e detalhados.

---

<sup>412</sup> Situação já mencionada no primeiro capítulo desta tese. ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

No caso dos programas socioeconômicos, existem normalmente marcos temporais para início das atividades, porém sem grande consistência. Alguns programas devem se iniciar após assinatura do Acordo; outros, a partir da aprovação do orçamento da Fundação; ou ainda a partir da entrega de um termo de referência a ser preparado por órgãos públicos. Essa variação nos prazos torna o acompanhamento dos diferentes programas mais complexo, o que dificulta o monitoramento pela sociedade. Ainda, muitos desses programas têm uma duração temporal definida no próprio Acordo, sem vinculação a resultados definidos. Da forma posta, programas poderão ser encerrados quando o prazo terminar, mesmo que os impactos não sejam efetivamente resolvidos.

Ainda sobre os prazos, os programas socioambientais apresentam maior detalhamento e precisão. Em alguns dos programas, os limites são fixados em uma data específica. Essa é uma forma muito mais simples de arbitrar prazos e de monitorar o desempenho. Entretanto, essa não chega a ser uma regra nesse grupo de programas e há também o encerramento de programas sem vinculação a um resultado específico.<sup>413</sup>

### 3.6 Críticas aos demais instrumentos de transação – TAP e TAC Governança

Apesar do quadro de mudanças apresentado no novo acordo ser significativo e abarcar, em tese, diversos espaços de participação dos atingidos e atingidas, bem como de outros entes envolvidos com o caso de alguma forma, que podem trazer benefícios às vítimas, há que se ressaltar algumas questões importantes para reflexão sobre a efetividade da participação garantida aos padecentes, bem como alguns pontos preocupantes em relação aos seus desdobramentos práticos.<sup>414</sup>

Em primeiro lugar, é importante mencionar que, apesar de mencionado no termo final, na avaliação de movimentos sociais ligados ao caso do rompimento da barragem de Fundão<sup>415</sup>, o processo de construção do TAC Governança, em si, foi marcado pela ausência da participação dos atingidos e atingidas.

Isso porque, desde o início das negociações do referido acordo, foi colocada a necessidade da atuação, antes de tudo, das assessorias técnicas nos territórios, com vistas a

---

<sup>413</sup> ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

<sup>414</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

<sup>415</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

qualificar os atingidos, de modo que eles fossem capazes de participar dos processos de discussão e de tomada de decisão sobre o acordo, o que foi considerado inviável pelas partes, visto que as pressões para a finalização do termo de forma rápida pelo Judiciário eram grandes e não davam espaço para esse período de trabalho.

Além disso, ainda no tocante ao seu processo de formulação, foi possível notar que a construção do acordo se deu a partir de negociações dos órgãos do Poder Público, enquanto representantes dos titulares dos direitos violados, com as empresas, que são rés no processo que deu origem ao termo de transação, em condições de igualdade que são típicas da sistemática negocial. Desse modo, elas puderam opinar acerca de seus termos, discordando do que não era para elas interessante e sendo canceladas em seus pontos de vista sobre determinadas questões, como ocorreu, por exemplo, com a indicação da Fundação Getúlio Vargas enquanto especialista para o diagnóstico e a avaliação dos danos socioeconômicos sofridos com o rompimento da barragem em detrimento de outras entidades sugeridas.

Em relação à reestruturação do sistema de governança e participação da Renova, é possível notar a evolução entre o TTAC e o TAC Governança, com a ampliação dos espaços de participação institucionais dos atingidos e atingidas, inclusive, na estrutura interna da Fundação. É importante notar, no entanto, um contexto ainda marcado pela disparidade de representatividade dos atingidos e atingidas em relação às empresas. É o que ocorre no Conselho de Curadores da Fundação Renova, por exemplo, que conta com nove membros, sendo dois escolhidos pelas Câmaras Regionais dentre os atingidos e seis indicados pelas empresas.

Um outro ponto a ser observado diz respeito à ampla estrutura criada com o novo sistema de governança, com as Comissões Locais, as Câmaras Regionais e o Fórum de Observadores, entre outras instâncias, que podem vir a complexificar o processo, a promover uma excessiva burocratização e a sobrecarregar o trabalho das assessorias técnicas, que têm a incumbência de atuar nas instâncias que preveem a participação dos atingidos.

No tocante ao processo de repactuação dos programas, há uma certa frouxidão em relação à forma como ele foi descrito no termo de ajustamento. Não foi esclarecido como essa dinâmica ocorrerá, além de ter sido previsto um prazo longo, ausentes ainda parâmetros claros acerca do que será feito nesse período e de quais serão os papéis desempenhados pelas partes. Ademais, nota-se que os problemas e as violações de direitos denunciados no âmbito dos programas em execução, como o Programa de Indenização Mediada (PIM), não foram objeto de análise no documento, que se limitou apenas a apontar a continuidade destes programas.

Deve-se ressaltar, ainda, que o TAC Governança dispõe que as empresas deem como garantia ao juízo responsável pela ação civil pública que deu origem ao acordo, o montante de R\$ 2,2 bilhões para o cumprimento das obrigações de custeio e de financiamento de programas, o que se mostra muito aquém dos valores de R\$ 20 bilhões dispostos inicialmente no processo que deu origem ao referido acordo, bem como do valor de R\$ 155 bilhões estabelecido pelo MPF na ação civil pública por ele proposta, previstos para que fosse possível cobrir os gastos com o processo de reparação. A despeito do valor reduzido da garantia, este foi ratificado pelas partes.

Cabe, ainda, refletir sobre a continuidade do protagonismo das empresas, por meio, principalmente, da Fundação Renova, na condução do processo de reparação dos danos pelos quais elas próprias foram responsáveis e pelo que seriam responsabilizadas em diversas ações judiciais, inclusive, no âmbito criminal. Importante observar, além disso, se essa modificação na governança da Renova será capaz de alargar os espaços de fala dos atingidos de fato e de promover reais possibilidades de participação das discussões e das tomadas de decisão, de forma qualificada, de modo a garantir efetividade nas manifestações e a fazer com que eles de fato influenciem, não sendo utilizados apenas para legitimar o sucesso do acordo.<sup>416</sup>

Deve-se ter em mente que a estrutura criada a partir do TACG resulta de uma série de interações entre diferentes agentes ao longo de dois anos. Nesse sentido, dois aspectos devem ser levados em consideração.

Em primeiro lugar, é evidente que o Ministério Público possui uma limitada margem de ação negocial, uma vez que, tendo optado pela estratégia de negociação, tem de fazer propostas sempre se adequando à estrutura inicialmente criada pelo TTAC. Nesse processo, o TAC Governança acaba por herdar uma série de vícios e fragilidades criados pelo TTAC.

Em segundo lugar, há também a limitada capacidade institucional dos técnicos do MP em propor sistemas de participação. Como procuradores e promotores não necessariamente têm a formação voltada a tal atividade, e como as negociações prescindiram da participação direta das organizações das pessoas atingidas, as instâncias participativas criadas carecem de real efetividade, como já aludido. De fato, pode-se dizer que o TAC Governança apenas conseguiu emular as formas de participação com as quais o próprio Ministério Público estava familiarizado, a saber, as audiências públicas (adotadas no formato dos Comitês Locais) e a democracia representativa ou democracia participativa institucionalizada (adotada nas Câmaras Regionais, no Conselho Curador da Fundação Renova, Conselho Consultivo, CIF e

---

<sup>416</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

Câmaras Técnicas da CIF). Tal escolha passa ao largo, por exemplo, de questões associadas à participação das comunidades tradicionais, uma vez que o TAC Governança faz apenas uma vaga referência à Convenção 169 da OIT. Por isso, parece seguro dizer que se trata de uma tentativa de institucionalizar a mobilização e a participação.<sup>417</sup>

Ainda, a complexidade de sistema pode gerar o problema da fadiga de participação. As pessoas vão ter que aderir a um modelo de participação complexo para que consigam a reparação do desastre, o que, além de não ser necessariamente justo, pode ser desestimulante.

Por fim, porém não menos importante, o TAC Governança apresenta problemas de planejamento. A implementação do acordo não possui cronograma ou método claramente especificados<sup>418</sup>, e a ausência de tais elementos pode comprometer significativamente os resultados a serem alcançados. Tais falhas aumentam ainda mais os desafios para a implementação de uma estrutura tão complexa.

### 3.7 Questões relativas à sentença homologatória do TAC Governança

O texto do aditivo ao TAP falava em:

Solicitar de cada profissional que atuará na assessoria técnica prevista neste Aditivo a assinatura de Termo de Compromisso no qual se compromete a atuar com isenção e independência técnica de forma a alcançar o melhor interesse dos atingidos e não pautar o seu trabalho e conclusões por questões ideológicas e/ou religiosas.<sup>419</sup>

No entanto, o magistrado incluiu suas ressalvas interpretativas alterando o texto para:

Em atenção à Cláusula 7.4 do TERMO ADITIVO, fica expressamente vedada ao FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS - em qualquer hipótese - a contratação de assessorias técnicas, cujas entidades/equipes/profissionais/indivíduos tenham qualquer vinculação/filiação, direta ou indireta, com partidos políticos ou atividades político-partidárias, inclusive que tenham exercido mandato eletivo nos últimos 05 anos;  
Em atenção à Cláusula 7.4 do TERMO ADITIVO fica expressamente vedada ao FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS - em qualquer hipótese - a contratação de assessorias técnicas, cujas entidades/equipes/profissionais/indivíduos tenham qualquer vínculo de subordinação com movimentos sociais ou ONGs atuantes na área do Desastre de Mariana;

<sup>417</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

<sup>418</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

<sup>419</sup> Disponível em: [file:///Users/luciana/Downloads/20170428131117\\_thumb\\_Termo\\_Preliminar%20\(1\).pdf](file:///Users/luciana/Downloads/20170428131117_thumb_Termo_Preliminar%20(1).pdf). Acesso em jan.2019.

Em atenção à Cláusula 7.4 do TERMO ADITIVO, fica expressamente vedada ao FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS - em qualquer hipótese - a contratação de assessorias técnicas, cujas entidades/equipes/profissionais/indivíduos tenham qualquer vínculo de subordinação com entidades religiosas.<sup>420</sup>

A ressalva judicial altera substancialmente o texto do acordo, e traz graves implicações práticas. A proibição de qualquer vinculação ideológica encontra-se em flagrante violação a direitos fundamentais.

Ao proibir a contratação de pessoas ligadas a agremiações partidárias, ONGs e movimentos sociais/religiosos, a decisão fere direitos constitucionais fundamentais, tais como a liberdade de manifestação do pensamento, sem qualquer restrição, vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística (art. 5º, IV, e 220, §2º); não ser privado de direito por motivo de crença religiosa ou convicção filosófica ou política (art. 5º, VIII); a liberdade de expressão intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (art. 5º, IX); a liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais a que a lei estabelecer (art. 5º, XIII); a liberdade de associação (art. 5º, XVII).

Os direitos constitucionais ofendidos pela sentença homologatória também estão previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica<sup>421</sup>, tais como liberdade de consciência e religião (art. 12); liberdade de pensamento e de expressão (art. 13); direito de reunião (art. 15); liberdade de associação (art. 16).

Além de ofender direitos fundamentais, a vedação imposta pela sentença homologatória, para a contratação de integrantes das assessorias técnicas, afasta as/os técnicas/os, que correspondem ao grupo de profissionais com maior número de defensores de direitos humanos e de experiência com comunidades/povos vulnerabilizados.

Ademais, não se pode impor às equipes a serem contratadas para assessorar as pessoas atingidas restrições que não são observadas nas contratações feitas pela Fundação Renova, que, na prática, atua no interesse das rés.

O rigor que se exige para a contratação das assessorias técnicas também não se observa no critério adotado para admitir a contratação da FGV, que estará sujeita a restrições nas suas ligações político/econômicas apenas durante o período de prestação de serviços como *expert* para o Ministério Público. Se por um lado “a ninguém deve ser dado o direito de

---

<sup>420</sup> Sentença proferida nos autos da ACP n.º 0023863-07.2016.4.01.3800. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=238630720164013800&secao=MG&pg=1&enviar=Pesquisar>. Acesso em jan.2019.

<sup>421</sup> Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992.



aproveitar-se ou mesmo beneficiar-se do Desastre de Mariana para [...] difundir e/ou propagar sua crença ou sua ideologia política, ou, ainda, capitalizar-se financeiramente”<sup>422</sup>, como propõe o magistrado, por outro lado, de ninguém pode ser subtraído o direito de expressar e manter a sua crença ou ideologia política. Enquanto a vedação imposta pela sentença homologatória não encontra respaldo legal, os direitos que se veem ameaçados por esta decisão encontram amparo constitucional e internacional, em tratados de Direitos Humanos.<sup>423</sup>

A autorização relativa à contratação da FGV é questionável em razão da ampla relação mantida entre as empresas rés e a aludida Fundação, o que violaria a própria concepção dos TACs e as ressalvas postas pelo Poder Judiciário. Ao possibilitar a contratação da FGV, com um congelamento no tempo das atividades mantidas entre ela e as empresas rés, o Poder Judiciário está permitindo que uma entidade técnica especializada, com ligação direta com as empresas envolvidas no litígio, atue no caso.<sup>424</sup>

Além disso, é possível questionar<sup>425</sup> a neutralidade absoluta dos próprios julgadores, por ser impossível se despir de toda a vivência prévia para dar uma decisão absolutamente neutra. O que se espera enquanto imparcialidade do julgador é que ele oportunize a participação efetiva das partes para que elas de fato influenciem na decisão final.

As assessorias técnicas são constituídas para trabalhar em prol dos atingidos, defendendo seus interesses e levando suas demandas até o Judiciário. Assim, se o grupo atingido se identifica com alguma assessoria que tenha vinculação religiosa, partidária ou de qualquer outro viés ideológico, isso não macula o trabalho dos assessores, pelo contrário, confirma sua capacidade de representar aquele grupo.

Ainda que se argumente que as ressalvas acrescidas pelo Poder Judiciário intencionam evitar que eventuais entidades oportunistas se valham das assessorias contratadas para difundir sua crença ou ideologia política, ou, ainda, para se capitalizar financeiramente mediante as vultosas quantias que serão empregadas na contratação dessas empresas, essas

<sup>422</sup> Sentença proferida nos autos da ACP n.º 0023863-07.2016.4.01.3800. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=238630720164013800&secao=MG&pg=1&enviar=Pesquisar>. Acesso em jan.2019.

<sup>423</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

<sup>424</sup> NUNES, L. S. ; COTA, S. P. . Caso Mariana: uma análise dos acordos homologados em juízo e o alcance da participação e da representação dos interesses em jogo. 2018. (Apresentação de Trabalho/Congresso). Disponível em: [https://www.academia.edu/37706953/Uma\\_An%C3%A1lise\\_dos\\_Acordos\\_Homologados\\_no\\_Processo\\_Sob\\_re\\_o\\_Desastre\\_de\\_Mariana\\_MG\\_o\\_Alcance\\_da\\_Participa%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_da\\_Representa%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Interesses\\_em\\_Jogo](https://www.academia.edu/37706953/Uma_An%C3%A1lise_dos_Acordos_Homologados_no_Processo_Sob_re_o_Desastre_de_Mariana_MG_o_Alcance_da_Participa%C3%A7%C3%A3o_e_da_Representa%C3%A7%C3%A3o_dos_Interesses_em_Jogo). Acesso em jan.2019.

<sup>425</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

restrições são *per se* incompatíveis com os interesses que se visam tutelar. Isto porque a parcialidade é inerente à atuação daquele que está atuando em favor de uma parte no processo.

Ora, se os atingidos não estão pessoalmente no processo, porquanto veem seus interesses representados por legitimados processuais, então mais ampla ainda deve ser a liberdade de escolha daqueles que lhes prestarão assessoria, auxiliando-os no acesso à informação adequada e ao conhecimento para a tomada de posições.<sup>426</sup>

Ainda, é importante ressaltar que a audiência de conciliação em que foi proferida a sentença de homologação conjunta do TAC Governança e do termo aditivo ao TAP, apesar de contar com a presença e participação das empresas responsáveis pelo desastre, foi mais um ato processual sobre o caso do rompimento da barragem de Fundão que não contou com a participação dos atingidos e atingidas, o que marcou o forte distanciamento do julgador<sup>427</sup> em relação à realidade da população atingida, titular dos direitos debatidos.

### 3.8 Avanços e retrocessos. Situação atual

A situação atual em que se encontram os atingidos pelo desastre, bem como o meio ambiental e sociocultural palco do rompimento da barragem, apresenta alguns poucos avanços e uma grande permanência do desalento iniciado em 5 de novembro de 2015.

Mesmo após a assinatura do TAC/Governança, algumas atitudes das empresas envolvidas causaram reações de surpresa e de indignação. Uma dessas traduziu-se na afirmação, por parte de Roberto Waack, diretor-presidente da Renova, em 26 de junho de

---

<sup>426</sup> NUNES, L. S. ; COTA, S. P. . Caso Mariana: uma análise dos acordos homologados em juízo e o alcance da participação e da representação dos interesses em jogo. 2018. (Apresentação de Trabalho/Congresso). Disponível em: [https://www.academia.edu/37706953/Uma\\_An%C3%A1lise\\_dos\\_Acordos\\_Homologados\\_no\\_Processo\\_Sobre\\_o\\_Desastre\\_de\\_Mariana\\_MG\\_o\\_Alcance\\_da\\_Participa%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_da\\_Representa%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Interesses\\_em\\_Jogo](https://www.academia.edu/37706953/Uma_An%C3%A1lise_dos_Acordos_Homologados_no_Processo_Sobre_o_Desastre_de_Mariana_MG_o_Alcance_da_Participa%C3%A7%C3%A3o_e_da_Representa%C3%A7%C3%A3o_dos_Interesses_em_Jogo). Acesso em jan.2019.

<sup>427</sup> Nos autos da ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, foi protocolizado pela Rede de Pesquisa Rio Doce, formada pelos grupos GEPSA/UFOP, Homa/UFJF, PoEMAS/UFJF e Organon/UFES um pedido de atuação da Rede como *Amicus Curiae*, com o intuito de auxiliar tecnicamente o juízo quanto a tomada de decisões sobre o caso, tendo em vista que todos os grupos acadêmicos que compõem a Rede desenvolvem pesquisas e acompanhamentos sobre o caso do rompimento da barragem. O pedido foi indeferido, sob a justificativa de que o magistrado não vislumbrou representatividade adequada e efetiva contribuição que dê ensejo à entrada dos referidos grupos. Considerou-se que o ingresso destes não resultaria em benefício ao desfecho processual.

2018, de que as mineradoras estimam gastar 8% do que o Ministério Público firmou como valor capaz de para reparar os danos gerados.<sup>428</sup>

Waack informou que as mineradoras Vale e BHP Billiton esperam encerrar em 2025 a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem em Mariana (MG), dez anos após o desastre. Para isso, estimam gastar R\$ 12 bilhões, o que corresponde a menos de 8% do que o Ministério Público Federal (MPF) pedia em ação às empresas -- R\$ 155 bilhões.

Impressiona o fato de que o valor anunciado pela Fundação Renova é também inferior aos R\$ 20 bilhões pedidos por União e governos de Minas Gerais e Espírito Santo, em ação civil pública anterior, em um cenário em que se está tratando da construção da possibilidade de vida dos atingidos, não apenas das populações ribeirinhas, mas de toda a experiência de vida e condições de todas as populações, inclusive urbanas, que dependem do rio Doce.

Até dezembro de 2017, o Estado de Minas Gerais já havia lavrado 37 autos de infração, sendo 31 deles após a celebração do acordo, em valor total que supera R\$ 370 milhões, em razão da sonegação de dados ou informações; pela continuidade de vazamento de rejeitos; pela operação de atividade poluidora; pelo descumprimento de condicionantes da licença de operação etc.

Da mesma forma, o IBAMA tem exercido constante fiscalização, inclusive com a aplicação de severas multas. Pela autarquia ambiental federal, a SAMARCO foi notificada 73 vezes e recebeu 24 autos de infração até dezembro de 2017, sendo 19 após a assinatura do acordo, em valores que ultrapassam R\$ 340 milhões. Finalmente, o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo (IEMA) expediu 19 intimações, 19 advertências e quatro autos de infração até novembro de 2016.<sup>429</sup>

Em consonância com o previsto no TTAC, o montante das multas aplicadas pelo CIF deve ser destinado a medidas compensatórias adicionais ligadas à melhoria das condições da Bacia do Rio Doce (que devem ser levadas a cabo pela RENOVA). A providência visa contribuir para a melhoria do meio ambiente, de modo a evitar que os recursos decorrentes da aplicação das multas ingressem nos cofres públicos e acabem por não receber a destinação almejada.

No início de 2017, por exemplo, o CIF aplicou multa à RENOVA de R\$ 1 milhão de reais, além de 50 mil por dia em que a obrigação permanecer sem cumprimento, em razão de atrasos no cumprimento dos prazos previstos no TTAC para limpeza e retirada dos rejeitos

---

<sup>428</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2018/08/02/mineradoras-vao-gastar-so-8-do-que-mpf-pediou-para-reparar-danos-de-mariana.htm>. Acesso em jan.2018.

<sup>429</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

depositados no reservatório da Hidrelétrica Risoleta Neves, conhecida como Candonga (Deliberação nº 45, de 2017).<sup>430</sup>

Em setembro de 2017, o CIF deliberou quanto à destinação dos recursos da multa paga pela Samarco como decorrência dos atrasos no cumprimento dos prazos previstos no TTAC para limpeza e retirada dos rejeitos depositados no reservatório da Hidrelétrica Risoleta Neves, fixada na Deliberação nº 45, de 2017. A decisão do CIF foi pela destinação dos recursos aos Municípios de Mariana, Barra Longa e Santa Cruz do Escalvado, em partes iguais. Além disso, o CIF determinou que esses recursos deveriam ser aplicados em ações compensatórias adicionais aos programas previstos no TTAC, nos termos do parágrafo primeiro da Cláusula 250, conforme negociação direta da Fundação Renova com os referidos municípios (Deliberação nº 115, de 2017).

A Fundação deve prestar contas anuais ao CIF quanto aos aportes realizados pelas empresas responsáveis.

Nos termos das prestações de contas publicadas pela Fundação no final do exercício de 2017 (ou seja, menos de dois anos após a assinatura do TTAC)<sup>431</sup>, já foram aportados R\$ 3,2 bilhões até dezembro 2017, sendo que R\$ 2,9 bilhões já foram efetivamente gastos com os programas do TTAC (até dezembro de 2017). Apenas para que se possa ter uma noção da dimensão dos recursos empregados (em menos de dois anos), vale comparar o montante decorrente do TTAC com os previstos no orçamento do IBAMA para ações finalísticas: os valores contabilizados pela Fundação para gestão e execução dos programas socioeconômicos e socioambientais, em menos de dois anos, são mais de 10 vezes superiores ao orçamento destinado a ações finalísticas do IBAMA nos últimos dois anos somados (2016 e 2017).<sup>432</sup>

Relativamente às questões afetas à recuperação, reconstrução e realocação das comunidades, o TTAC previu a definição, em conjunto com as comunidades, da nova localização para o reassentamento; as áreas a serem adquiridas; o projeto urbanístico e diversos outros pontos.

As previsões do TTAC relatam que a Nova Bento Rodrigues, por exemplo, terá 375 hectares (diferentemente dos 54 ha originais), estará há apenas 8 km de Mariana (diferentemente dos 23 km originais), terá ruas com duas vias e calçada de pedestres, lotes com, no mínimo, 250 m<sup>2</sup> em atendimento à legislação municipal, fonte de abastecimento de

---

<sup>430</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

<sup>431</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

<sup>432</sup> Cf. Secretaria de Orçamento Federal. SIOP Gerencial - Execução Orçamentária. Data de geração deste relatório: 15 fev. 2018.

água próxima e sem contaminação, solo adequado para plantio e criação animal, praças e áreas de convivência e áreas verdes preservadas. Além disso, a localidade da nova Bento foi escolhida por mais de 90% da população.

Em dezembro de 2017, o projeto de Lei que altera o Plano Diretor de Mariana foi aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo prefeito. Com a mudança, cerca de 160 dos 375 hectares do terreno onde a nova vila de Bento Rodrigues será construída, será de expansão urbana e abrigará o loteamento para construção de casas e demais infraestruturas urbanas. O restante do terreno permanecerá como área rural e será destinado a sitiantes e à preservação ambiental.<sup>433</sup>

O projeto urbanístico desenvolvido pela Fundação com o objetivo de atender às necessidades levantadas pelas 225 famílias de Bento e preservar as relações de vizinhança foi apresentado em 23 oficinas, por meio de maquetes físicas desenvolvidas para melhor compreensão de todos, com participação de 499 pessoas.

Até o final de 2017, 655 obras de infraestrutura foram concluídas, como a reconstrução de 16 bens públicos — praças, alamedas e escolas, 241 km de acessos recuperados e 211 km de cercamentos de propriedades rurais refeitos.<sup>434</sup>

Em Barra Longa, 91 casas, 28 estabelecimentos comerciais e 102 quintais e lotes foram reformados, além da reconstrução de cinco casas.

Nesse compasso, decorridos pouco mais de três anos do desastre, ainda não há motivos para celebrar os resultados obtidos. Há falhas claras na execução do acordo.

Em uma carta de 11 páginas enviada ao governo brasileiro, seis relatores especiais da Organização das Nações Unidas (ONU) criticaram as medidas adotadas pelas autoridades e pelas empresas, a suposta falta de transparência no processo de avaliação dos danos e a limitada participação da sociedade civil nos órgãos criados para tratar da crise.

Os relatores também se referem à qualidade da água. Segundo eles, a Fundação Renova insiste que as águas do Rio Doce atendem aos padrões da Agência Nacional das Águas (ANA), "mas essa análise se contradiz com estudos independentes sobre o assunto"<sup>435</sup>. Eles citam pesquisas conduzidas pela Fundação SOS Mata Atlântica que identificaram metais pesados, com impacto para a saúde.

---

<sup>433</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

<sup>434</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

<sup>435</sup> Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,onu-critica-omissao-por-tragedia-de-mariana,70002629790>. Acesso em jan.2019.

A carta menciona também que o reassentamento da comunidade está "longe de ser concluído"<sup>436</sup>. Os relatores lembram que a Renova estimava que teria concluído a construção dos novos bairros - Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira - até março de 2019 para receber as pessoas que tiveram suas casas destruídas. Mas, em fevereiro de 2018, as obras sequer tinham sido iniciadas.

Um dos questionamentos centrais dos relatores refere-se ao acordo assinado em 25 de junho de 2018, que levou à extinção de ação civil pública de R\$ 20 bilhões e à suspensão da tramitação de outra, de R\$ 155 bilhões, movida contra a empresa e as controladoras, a Vale e a anglo-australiana BHP Billiton. Por fim, segundo a carta, os representantes das comunidades afetadas não estão sendo "suficientemente representados"<sup>437</sup> nos órgãos que tomam decisões na Fundação Renova.

Em resposta à ONU, a Advocacia-Geral da União (AGU) escreveu, em 16 de novembro, que o novo acordo tem o objetivo de ampliar a participação das comunidades. Mas a AGU reconhece que há estudos que apontam para a necessidade de "fortalecer a avaliação ambiental, especialmente no que se refere à qualidade da água e de peixes"<sup>438</sup>. Sobre reassentamentos, diz que as obras começaram em agosto e serão entregues em 2020.

Ante a não ocorrência do reassentamento das famílias, com condições dignas, os próprios atingidos correm contra o tempo para documentar, em mais de 80 orientações, as diretrizes para o reassentamento.

Elaboradas pelos próprios atingidos em conjunto com a Assessoria Técnica da Cáritas, as diretrizes de reassentamento são importantes para garantir o planejamento das obras, no sentido de respeitar todos os direitos envolvidos na reparação integral das comunidades. As orientações servem como um guia para que a Fundação Renova, Samarco, Vale e BHP não descumpram o que for aprovado em reuniões e grupos de trabalho.<sup>439</sup>

Após serem discutidas entre a Assessoria Técnica da Cáritas e os atingidos, e apresentadas para as empresas, as diretrizes aprovadas foram registradas em um documento judicial.

---

<sup>436</sup> Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,onu-critica-omissao-por-tragedia-de-mariana,70002629790>. Acesso em jan.2019.

<sup>437</sup> Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,onu-critica-omissao-por-tragedia-de-mariana,70002629790>. Acesso em jan.2019.

<sup>438</sup> Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,onu-critica-omissao-por-tragedia-de-mariana,70002629790>. Acesso em jan.2019.

<sup>439</sup> JORNAL A SIRENE. Para não esquecer. Edição 23. Fev. 2018. Disponível em: <http://jornalasirene.com.br/moradia/2018/02/08/por-que-os-atingidos-estao-construindo-diretrizes-para-o-reassentamento>. Acesso em jan.2019.

A correria dos atingidos para documentar seus direitos, que já deveriam ter sido garantidos pela própria Fundação, Samarco, Vale e BHP, deu-se porque as empresas evitavam levar as discussões à Justiça.

As empresas se recusaram a comparecer na primeira audiência (que discutiria, entre outras coisas, as diretrizes) designada no início de dezembro de 2017 pela juíza atuante nos autos n. 0400.17.004149.7 e 0400.15.004335-6, em trâmite na 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais, da Comarca de Mariana/TJMG, o que levou o Ministério Público e a Comissão dos Atingidos e Atingidas a pressionarem os representantes das empresas e da Fundação Renova por uma resposta.<sup>440</sup>

Assim, uma nova data para a audiência só surgiu na reunião do dia 20 daquele mês, quando os atingidos disseram, perante as empresas, que só voltariam a dialogar se elas solicitassem uma nova audiência para a reconciliação, que foi realizada no dia 6 de fevereiro de 2018.<sup>441</sup>

Durante a audiência, no Fórum de Mariana, as empresas concordaram com cerca de 67<sup>442</sup> das mais de 80 orientações propostas pelos atingidos com o auxílio da Cáritas.

---

<sup>440</sup> JORNAL A SIRENE. Para não esquecer. Edição 23. Fev. 2018. Disponível em: <http://jornalasirene.com.br/moradia/2018/02/08/por-que-os-atingidos-estao-construindo-diretrizes-para-o-reassentamento>. Acesso em jan.2019.

<sup>441</sup> JORNAL A SIRENE. Para não esquecer. Edição 23. Fev. 2018. Disponível em: <http://jornalasirene.com.br/moradia/2018/02/08/por-que-os-atingidos-estao-construindo-diretrizes-para-o-reassentamento>. Acesso em jan.2019.

<sup>442</sup> Diretrizes acordadas, em 6 de fevereiro de 2018, nos autos dos processos n. 0400.17.004149.7 e 0400.15.004335-6, quanto à reparação do direito à moradia dos atingidos com o rompimento da Barragem de Fundão, em trâmite na 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais, da Comarca de Mariana/TJMG: DIRETRIZES GERAIS

1. A autodeclaração das famílias atingidas quanto aos seus imóveis de origem deverá ser garantida como fonte de informação válida, e deverá ser a principal fonte de informações na elaboração ou revisão, e execução dos projetos de reassentamentos e reconstruções;
  2. Para respeitar a conformação atual dos núcleos familiares, abarcando os casos de separação, novas uniões, falecimentos, nascimentos, e outros casos, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão garantir um imóvel para cada núcleo, quando assim for o desejo do núcleo familiar, observados critérios razoáveis e geralmente aceitos, regras de aferição da formação da efetiva formação de novos núcleos familiares, e que tal realidade esteja considerada no cadastro;
  3. A Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão garantir isonomia entre as diretrizes dos reassentamentos coletivos, familiares, e reconstruções;
  4. Deverá ser garantida a participação efetiva! de caráter deliberativo das famílias e comunidades atingidas, incluindo garantia de acesso prévio a todas as informações referentes às etapas do processo de reconstrução, ou reassentamento coletivo ou reassentamento familiar (cronogramas, projetos, empresa responsável pela etapa, materiais, dentre outros); possibilidade de visitas periódicas in loco, e poder de interferência no caso de descumprimento, devidamente constatado, das decisões dos atingidos;
  5. A Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão se responsabilizar por todo o processo de aquisição e de regularização dos terrenos onde serão construídos os reassentamentos coletivos e familiares, desde que viável, bem como pelo parcelamento da área, entregando a cada núcleo familiar reassentado os registros referentes ao seu imóvel, envolvendo também as esferas do poder público, arcando com todas as despesas do
1. A participação dos atingidos nos espaços deve ter caráter deliberativo, e não apenas consultivo. A Human Rights Watch recomenda que a participação pública deve ser definida de forma abrangente e não limitada

essencialmente a reuniões públicas e a nomeação de representantes comunitários para a disseminação de informações. A participação deve ser definida de modo a incluir consultas consideráveis e significativas nas fases de concepção, realização e pós-deslocamento do processo de reassentamento. As assembleias devem ser vistas somente como uma das formas de participação que devem ser conjugadas com outras, inclusive consultas individuais e com pequenos grupos. Ademais, devem haver medidas dedicadas a facilitar a participação de grupos que possam enfrentar impactos específicos ou que são marginalizados, tais como as mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência e minorias. 10.

processo. Após assinatura do termo de adesão ao reassentamento, futuros parcelamentos do terreno serão de responsabilidade dos proprietários.

As famílias que possuíam mais de uma propriedade nas comunidades atingidas terão todas suas propriedades restituídas, seja no mesmo local quando possível e for da vontade livre da família, seja em outro local através do reassentamento familiar ou reassentamento coletivo;

A Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão garantir o direito ao desmembramento dos imóveis, por núcleo familiar, quando assim desejarem, respeitado o tamanho mínimo dos lotes urbanos e rurais estabelecidos nestas diretrizes e na legislação aplicável, bem como deverão arcar com as despesas decorrentes do desmembramento. A manifestação da intenção do desmembramento deverá ocorrer até assinatura do termo de adesão do reassentamento;

A Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão fornecer um imóvel para as famílias que viviam em imóveis alugados ou cedidos, observando lote mínimo de 250 m² para imóveis urbanos e 3 hectares para imóveis rurais, sem prejuízo da reconstrução do imóvel que era anteriormente alugado em benefício do seu proprietário;

Nos casos de reconstrução, reassentamento familiar e reassentamento coletivo, deverá ser garantida às famílias/comunidades a possibilidade de escolha entre: a) a gestão das obras pela Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova; b) a autogestão comunitária com assessoria técnica de confiança dos atingidos, ficando o atingido ou família que escolher pela autogestão integralmente responsável pelo resultado das obras; c) “construção assistida”, nos termos acordados em reunião realizada entre as partes no dia 01.02.2018.

Nos reassentamentos coletivos, familiares e nos casos de reconstrução deverá ser garantida e priorizada a possibilidade de contratação de mão-de-obra das comunidades atingidas nas reconstruções e nos reassentamentos coletivos e familiares;

Para os reassentamentos coletivos de Bento Rodrigues e de Paracatu de Baixo, para os reassentamentos familiares, e nos casos de reconstrução, bem como para as comunidades de Pedras, Borba, Ponte do Gama, Paracatu de Cima, Camargos e Campinas deverão ser garantidas melhorias como forma de compensação que deverão ser definidas pelas referidas comunidades (item 42 já contemplado neste item); 12. A Samarco, Vale e BHP, por meio da Fundação Renova, se obrigam a comunicar previamente à assistência técnica dos atingidos de Mariana (Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais) qualquer fase de negociação, reunião, visita ou tratativa com atingidos para que o próprio atingido possa livremente optar pelo auxílio da assistência técnica, devendo observar essa diretriz em todo o processo de reparação (reassentamento, indenização e demais medidas);

Formação de grupo de trabalho interdisciplinar pelas partes para tratar de maneira uniforme os reassentamentos, familiares e coletivos, bem como casos de reconstruções, com convite a Secretaria de Cidades de Minas Gerais (SECIR), Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMAD), comunidades atingidas, assessoria técnica (Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais), Município de Mariana, entre outros órgãos, caso haja necessidade, com reuniões prioritariamente em Mariana

## TERRENOS |

Seguem abaixo diretrizes para escolha de imóveis:

14. Acesso amplo à informação, por parte da Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, referente aos terrenos ofertados como opções de reassentamento, o que inclui a análise de multicritérios de cada um dos terrenos, situação cartorial dos imóveis e outros. Informações essas que devem ser fornecidas em linguagem acessível ao público e com antecedência suficiente para garantir tempo de reflexão e debate antes da escolha;

Não sendo possível manter as características iguais ou superiores dos imóveis (urbanos ou rurais) reconstruídos ou nos reassentamentos, deverá ocorrer compensação em tamanho de área, ou em pecúnia, ou em melhorias nas edificações e/ou benfeitorias, à escolha do núcleo familiar, desde que devidamente suportados por laudos técnicos;

Quando não for possível a manutenção das relações das vizinhanças originais, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão compensar a comunidade através de áreas para fins de uso coletivo que deverão ser definidas pela comunidade;



Nos reassentamentos coletivos deverá ser garantida uma testada igual ou superior à original, garantido o mínimo de 12m; 18. No momento da compra assistida, deverá ser garantido ao núcleo familiar a opção entre: 1) a compra de imóvel com edificações e benfeitorias sem a necessidade de reformas, ou 2) a compra de imóvel com edificações e benfeitorias com necessidade de reformas que deverão ser realizadas pela Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, ou 3) a compra do terreno e posterior construção das edificações e benfeitorias que deverão ser realizadas pela Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, ou pelo modelo de autogestão, ficando o atingido ou família que escolher pela autogestão integralmente responsável pelo resultado das obras;

19. No reassentamento familiar, a compra assistida deverá considerar: 1) a avaliação do imóvel de origem na situação anterior ao rompimento da barragem de Fundão, a partir da autodeclaração, devidamente validada no processo de cadastro, do núcleo familiar titular do direito, 2) o processo de retomada das atividades produtivas e, 3) as demais diretrizes definidas para o reassentamento;

#### ACESSO A ÁGUA E SANEAMENTO

20. Nos reassentamentos coletivos e, familiares e nos casos de reconstrução deverão ser garantidos a existência de fontes de captação de água suficientes em quantidade e qualidade para as famílias/comunidades, e para seus diferentes usos a fim de manter os modos tradicionais de expressão e produção, observada a legislação aplicável;

#### ORGANIZAÇÃO ESPACIAL

21. Nos reassentamentos coletivos deverá ser garantida a manutenção das relações de vizinhança originais;  
22. A implantação de Área de Habitação de Interesse Social? deverá ser realizada em local diverso dos imóveis destinados aos reassentamentos de Bento Rodrigues e Paracatu;  
23. No caso dos reassentamentos coletivos a localização dos acessos, sempre que possível tecnicamente, deverá ser similar à da original, respeitando a organização espacial da malha viária de origem;

#### ÁREAS COLETIVAS

2. Correspondente a 10% da área líquida loteada nos termos do art. 172, IV, da LC 016/2004. 24. No caso dos reassentamentos coletivos, deverão ser garantidas áreas de lazer e convívio coletivos a partir do debate e escolha dos atingidos e atingidas;  
25. Nos reassentamentos coletivos, deverá existir estrutura mínima condizente para a retomada dos modos de vida em comunidade, à escolha da própria comunidade;

#### EQUIPAMENTO PÚBLICOS

26. Nos reassentamentos coletivos os serviços públicos (escolas, postos de saúde, Igrejas e outros) deverão, sempre que possível tecnicamente, respeitar as relações de vizinhança, respeitando a localização de origem;  
27. No reassentamento coletivo a área construída dos equipamentos públicos deverá ser igual ou superior a de origem;

#### PAISAGISMO

28. O paisagismo das áreas reservadas para tal e a aprovação dos referentes projetos, deverá ser definido pelas comunidades, ;  
29. Nos reassentamento coletivos, familiares e nos casos de reconstrução, o paisagismo proposto deverá melhorar as condições de conforto ambiental;

#### SUPRESSÃO VEGETAL

30. Para os reassentamentos coletivos, familiares e em casos de reconstrução, a comunidade deverá participar da decisão sobre a destinação da vegetação suprimida;  
31. Para os reassentamentos coletivos, familiares e em casos e reconstrução, deverá ser apresentado à comunidade, todo e qualquer projeto referente à supressão vegetal mediante análise e aprovação;

#### EDIFICAÇÃO

32. Nos casos de reconstrução, reassentamento coletivo e familiar, deverá ser definido pelos atingidos e a Fundação Renova a metodologia participativa para a elaboração do projeto das edificações principais e acessórias, para garantia da participação dos núcleos familiares em todo o processo de elaboração e execução dos projetos, com participação deliberativa dos mesmos; 33. Nos casos de reconstrução, reassentamento coletivo e familiar toda informação ou documento deverá apresentar uma linguagem acessível aos atingidos;

- 
33. Nos casos de reconstrução, reassentamento coletivo e familiar, os projetos das edificações deverão atender à configuração atual do núcleo familiar e suas expectativas, podendo sofrer modificações e aumento da área construída observados critérios razoáveis e geralmente aceitos e regras de aferição da formação da efetiva formação de novos núcleos familiares e que tal realidade esteja considerada no cadastro;
  34. Nos casos de reconstrução, reassentamento coletivo e familiar, deverão ser definidos junto aos atingidos os critérios de escolha, de tipo e de qualidade dos materiais construtivos;
  35. Nos casos de reconstrução, reassentamento coletivo e familiar, a área da edificação principal deverá ser igual ou superior a de origem, respeitadas as dimensões mínimas por cômodo;
  36. A área construída mínima deverá ser de 75m²;
  37. Deverá haver acréscimo de área construída para adequação aos padrões mínimos de habitação e moradia digna;

#### BENFEITORIAS

39. O projeto das benfeitorias deverá ser elaborado em conjunto com o projeto da edificação principal (moradia) e dos planos de retomada de atividades econômicas, respeitando sempre a participação e as escolhas dos núcleos familiares;
40. As benfeitorias deverão ser restituídas, e compensadas quando não for possível garantir as mesmas condições, ou indenizadas em pecúnia à escolha do núcleo familiar, devendo a compensação ou a indenização serem apuradas mediante laudo técnico específico;

#### ENTRADA E REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL

41. A Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão se responsabilizar pela entrega ao núcleo familiar de toda documentação referente aos novos imóveis sem gerar ônus financeiros aos mesmos;
42. A Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão arcar com todas as despesas referentes à mudança (transporte de bens e 7 outros) do imóvel onde o núcleo familiar mora até o novo imóvel (reconstruído, ou no reassentamento coletivo ou familiar);

#### MONITORAMENTO

43. A Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão apresentar um plano de atendimento das reclamações dos núcleos familiares após a conclusão dos reassentamentos coletivos e familiares, e reconstrução, para monitoramento da satisfação e reabilitação das famílias;

#### INDENIZAÇÃO

44. A indenização pela perda da moradia não poderá ser ofertada pela Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, como forma de reparação (atendimento), mas as famílias poderão requerer essa opção de forma individualizada, desde que tenham acesso prévio aos projetos urbanos e projetos dos imóveis no caso de reassentamento coletivo, e projeto dos imóveis no caso de reassentamento familiar e reconstrução, para que seja possível comparar qual opção atende melhor a família;
45. No momento da escolha entre a restituição e a indenização pela perda da moradia, o núcleo familiar deverá ter direito, quando assim desejar, a ser acompanhado por sua assessoria técnica ou por profissional de sua confiança;
46. No caso do núcleo familiar optar pela indenização por perda da moradia, deverá ser garantido o pagamento de até 12 (doze) aluguéis a partir do depósito do valor acordado.

Pontos acordados, em 27 de março de 2018, nos autos do processo n. 0400.15.004335-6, quanto às diretrizes de reparação do direito à moradia dos atingidos com o rompimento da Barragem de Fundão, em trâmite na 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais, da Comarca de Mariana/TJMG:

#### DIRETRIZES GERAIS

1. Deverá ser garantido o direito à moradia digna e adequada em reassentamento coletivo, ou em reassentamento familiar, ou ainda, mediante a reconstrução da moradia atingida;
2. No caso de reforma em razão de danos simples, atendidos os critérios de acesso à reparação do direito à moradia, deverá ser garantido ao núcleo familiar o direito ao reassentamento familiar, sem prejuízo de se garantir a opção da família de seguir residindo em seu local original, desde que garantidas as reparações necessárias;

#### TERRENOS

3. Para a restituição dos imóveis rurais e urbanos, a Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova garantirão, exceto quando comprovado ser tecnicamente inviável, ao aderente ao reassentamento coletivo ou familiar, que o novo imóvel guarde características similares ou superiores ao imóvel de origem - situação anterior ao rompimento da Barragem de Fundão — especialmente nos seguintes aspectos e sem prejuízo de outros trazidos por normas técnicas vigentes: 1) topografia e aptidão agrícola ou capacidade de uso da terra, 2) dimensões e testada do imóvel, 3) relações de vizinhança e comunitárias, & 4) acesso a fontes de captação e uso de água. Não sendo possível manter as características iguais ou superiores dos imóveis, o atingido poderá optar pela compensação, conforme homologado na audiência do dia 06.02.2018;
4. Aos optantes pela reconstrução, para a restituição dos Imóveis atingidos, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, garantirá, exceto se comprovado ser tecnicamente inviável, que o seu imóvel seja reconstruído de forma que volte à condição similar ou melhor que o imóvel na situação anterior ao rompimento da Barragem de Fundão, no que diz respeito a: 1) edificações e benfeitorias atingidas; 2) aptidão agrícola e capacidade de uso da terra, 3) acesso a fontes de captação e uso de água. Não sendo possível manter as características iguais ou superiores dos imóveis, o atingido poderá optar por compensação.
5. Os imóveis nos reassentamentos coletivos e familiares deverão ter tamanho igual ou superior ao de origem, sendo respeitado o mínimo de 250m<sup>2</sup> para imóveis urbanos e 3 hectares (corresponde a FMP - Fração mínima de parcelamento de acordo com a portaria do INCRA nº36 de 26 de agosto de 2006 para imóveis rurais, estando expressamente excluídos dessa diretriz os casos de imóveis reconstruídos);
6. No caso de reassentamentos coletivos, o(s) terreno(s) a ser(em) adquirido(s) deve(m) ter capacidade de reproduzir a organização espacial das comunidades e de garantir as características de ocupação, exceto quando inviável tecnicamente. Quando não for possível a comunidade deverá ser previamente informada e deverá ser realizada compensação coletiva em concordância com as políticas públicas, à escolha dos membros da respectiva comunidade;
7. A área total utilizada pelos núcleos familiares em cada imóvel deverá ser restituída integralmente no reassentamento coletivo ou familiar, assim, as áreas com restrição legal (preservação permanente, resguardo ao patrimônio cultural e histórico, áreas espeleológicas, dentre outras) poderão ser incorporadas ao imóvel novo, mas não serão consideradas como área de utilização do núcleo familiar no novo imóvel;
8. Nos reassentamentos coletivos e familiares, as áreas aptas à produção rural, segundo culturas e atividades produtivas e modos de produção do núcleo familiar, deverão ser de tamanho igual ou superior às áreas originais;

#### ÁREAS COLETIVAS

9. Nos casos de reconstrução, deverá ser garantido o acesso aos bens públicos, desde que existentes na situação anterior ao desastre — conforme raio de atendimento de cada equipamento público -, a saber: escolas, postos de saúde, correio, espaços de culto religioso, transporte, lazer e outros. Nos casos de reassentamento familiar, deverá ser garantido, antes da aquisição da propriedade, esclarecimento sobre a disponibilidade de bens públicos e serviços no entorno do imóvel a ser adquirido;

#### ESTRUTURA VIÁRIA

10. Nos casos de reassentamento coletivo e reconstruções, as estruturas viárias deverão ter dimensões similares as das originais, sendo respeitadas as mínimas determinadas pela legislação;
11. Nos casos do reassentamento coletivo, familiar e de reconstrução dos imóveis atingidos, deverá ser definido pelos atingidos as características dos materiais construtivos das estruturas viárias interas ao reassentamento coletivo ou dentro de sua propriedade particular, respeitadas as Normas Técnicas e a legislação vigente para o tema;
12. Nos casos do reassentamento coletivo e de reconstrução, a estrutura viária deverá garantir o acesso do reassentamento e reconstruções às comunidades vizinhas à original, exceto se inviável;
13. Nos casos de reparação das estruturas viárias atingidas das comunidades de Pedras, Borba, Ponte do Gama, Paracatu de Cima, Camargos e Campinas, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão realizar a reparação e melhorias das vias respeitando as localizações e as dimensões originais, exceto se inviável tecnicamente. O Poder Público se responsabilizará pela manutenção das estruturas viárias públicas entregues pela Fundação Renova;

#### EQUIPAMENTO PÚBLICOS

14. Com relação às comunidades que se encontram isoladas ou que perderam acesso aos equipamentos públicos em razão do rompimento da barragem, deverá ser garantida a construção ou o acesso aos equipamentos públicos, a escolha da comunidade lesada em consenso com o Poder Público.

Somente a homologação das orientações pode assegurar o cumprimento delas. Nesse sentido, em caso de desrespeito às diretrizes que forem acordadas, poderão ser aplicadas multas, suspensões e outras possíveis formas de penalizar as empresas.

Ante o panorama atual, parece acertado afirmar que, apesar dos atrasos e dificuldades, nada do (pouco) que se conseguiu até agora seria passível de concretização caso se tivesse optado por seguir a via tradicional — litigar em juízo de maneira infundável.

O acordo finalmente homologado fixa os nortes iniciais para a recuperação social, econômica e ambiental da área impactada pelo rompimento da barragem de Fundão.

Ante a ausência de uma legislação brasileira capaz de antever os deveres e direitos decorrentes de situações de desastre, especialmente os que resultam em migração forçada de parcela da população atingida, é preciso se pensar na recuperação da região e da população vitimada em dois momentos: o primeiro, com a criação das bases para a recuperação/compensação decorrente do desastre (o que foi pelo acordo sem qualquer

#### EDIFICAÇÃO

15. Nos casos de reconstrução, reassentamento coletivo e familiar as edificações deverão ser garantidas com condições mínimas de habitabilidade (saneamento, acabamento, iluminação, etc), balizadas por normas, como a NBR 15575 - Edificações Habitacionais e a NBR 9050 - Acessibilidade a Edificações, respeitado o modo de vida familiar e comunitário;
1. Nos casos de reconstrução e reformas, os projetos e intervenções deverão ser discutidos previamente com os núcleos familiares, que terão direito a decisão final, respeitando as condições mínimas de habitação (saneamento, acabamento, iluminação, etc) e Normas Técnicas brasileiras;
2. Em todas as modalidades de restituição do direito à moradia, deverá ser garantida a ampliação de 20 metros quadrados em área de construção da edificação principal, quando de desejo do núcleo familiar, como forma de compensação.

#### ENTRADA E REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL

- 18.No reassentamento coletivo, as obras de moradias, benfeitorias, infraestrutura e a construção dos equipamentos públicos essenciais (escola e posto de saúde) deverão estar concluídas antes da entrega das chaves do novo imóvel aos núcleos familiares, sem prejuízo da continuidade e finalização das demais obras acordadas previamente, sendo a responsabilidade pelo funcionamento do equipamento público do Poder Público;

#### MONITORAMENTO

- 19.A Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão arcar com a reparação de vícios de construção de todas as estruturas construídas pela Fundação Renova (ou suas contratadas) nos reassentamentos coletivos, familiares e nos imóveis reconstruídos, e se responsabilizar por todas as manifestações patológicas que comprometam a segurança e a solidez das edificações construídas pela Fundação Renova (ou suas contratadas) nos termos da legislação e Normas Técnicas vigentes.

#### ESCOLHA E ARREPENDIMENTO

- 20.As famílias que optaram pela reconstrução antes da homologação do presente acordo, deverão ter direito ao arrependimento, e poderão escolher outra modalidade de reparação, quais sejam: compra assistida ou indenização pela perda do imóvel. O direito ao arrependimento deverá ser garantido até 18 meses após a notificação das famílias aplicáveis;
- 21.Restando lotes vazios nos reassentamentos coletivos, ao final do período de 02 (dois) anos após entrega das chaves, a destinação das áreas será definida pela comunidade, sendo que caberá à Fundação Renova a manutenção e guarda do terreno até que seja dada a devida destinação, garantidas as diretrizes de reassentamento.

vinculação deste a lei, uma vez que inexistente) e o segundo, com a efetiva execução das ações previamente acertadas. Esse segundo momento depende, sobretudo, do trabalho árduo, contínuo e vigilante dos atingidos, de seus grupos de representação e dos representantes do poder público.

### 3.9 Necessidade de estabelecimento de garantias legais.

A liberdade de transacionar em matéria que envolve direitos coletivos encontra limites tanto na lei quanto no sistema jurídico como um todo.

Como mencionado acima, a ausência de uma legislação própria, capaz de prever direitos e de apontar deveres e responsabilidades significa de fato um abandono das vítimas ao alvedrio da disposição e eventual boa vontade dos causadores do desastre, tanto em se tratando das empresas envolvidas quanto dos entes estatais com dever fiscalizatório.

Causa espécie a ausência de leis preventivas<sup>443</sup>, ao se verificar que o Brasil já passou por inúmeras situações de desastres, de crimes ambientais, com considerável deslocamento forçado de pessoas. Assim, mesmo os direitos reconhecidos em favor dos atingidos em Mariana, por meio de decisões judiciais e de acordos (como auxílios financeiros, antecipação de indenizações, assistência técnica e diretrizes de reassentamento, por exemplo), podem não encontrar qualquer ressonância em eventuais novos desastres, uma vez que não consolidados em uma lei.

Em se tratando do manuseio de instrumentos conciliatórios, as principais questões a serem observadas na utilização desses instrumentos para casos de violações de Direitos

---

<sup>443</sup> Depois do caso Samarco, chegou-se a fazer uma proposta legislativa, tão somente no que toca ao licenciamento ambiental e fiscalização de barragens no Estado de Minas. Batizado de “Mar de lama nunca mais”, o projeto de lei foi de iniciativa popular e contou com mais de 56 mil assinaturas. Apresentado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais em 2016, o PL havia sido incorporado ao parecer de outra proposta sobre o licenciamento ambiental e a fiscalização de barragens no estado. Entretanto, o parecer foi rejeitado, em segundo turno, na Comissão de Minas Energia, em julho de 2018. Tratava-se do projeto de lei n.º 3.676/16, de autoria do deputado João Vitor Xavier (PSDB). O substitutivo apresentado pelo parlamentar proibia a construção de barragens onde há comunidades e novas licenças de alteamentos - em que o próprio rejeito é utilizado na ampliação dos empreendimentos. O texto também determinava que o empreendedor apresentasse uma garantia de recuperação socioambiental.

João Vitor Xavier, relator e presidente da comissão, foi o único a aprovar o parecer. Ele foi rejeitado pelos deputados os deputados Gil Pereira (PP), Tadeu Martins Leite (MDB) e Thiago Cota (MDB).

O projeto é de autoria da Comissão Extraordinária das Barragens, criada após o desastre de Mariana, na Região Central de Minas Gerais, em que 19 pessoas morreram e vários distritos foram destruídos pela lama da barragem da mineradora Samarco. O texto já havia sido aprovado em 1º turno. A proposta de João Vitor era incluir o substitutivo, rejeitando a proposta que passou em plenário.

João Vitor Xavier, Thiago Cota e Gil Pereira estavam entre os 22 parlamentares que integraram a Comissão Extraordinária das Barragens. De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mineradoras aparecem como doadoras em suas campanhas nas eleições de 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/parecer-que-criava-novas-restricoes-para-barragens-de-rejeito-e-rejeitado-por-comissao-da-assembleia-de-mg.ghtml>. Acesso em jan.2019.

Humanos por empresas passam pelo entendimento de que a negociação das cláusulas tem que ficar restrita à forma como as empresas vão agir para a restituição dos danos e para evitar futuras violações, de modo que não podem ser colocados em discussão os direitos violados, que são indisponíveis, já que sua titularidade não é dos legitimados coletivos, que atuam em substituição processual.

Tal necessidade fica mais evidente ao se enfrentar, ilustrativamente, a questão relativa às assessorias técnicas nos acordos até o momento firmados.

Embora as assistências técnicas não sejam mencionadas na Cláusula Primeira do TAC-Governança, que trata do objeto do acordo, é imprescindível destacar que, como já mencionado, o Acordo se destina a três grandes tarefas: alterar o processo de governança previsto no TTAC; aprimorar os mecanismos de participação das pessoas atingidas na implementação do TTAC e do TAC-Governança; e estabelecer um processo de negociação visando à eventual repactuação dos programas de reparação. Disso, infere-se que nenhum dos objetos do TAC-Governança poderá ser alcançado legitimamente sem que antes se tenha garantida a Assessoria Técnica às pessoas atingidas – condição indispensável tanto para a reparação integral, quanto para a participação das pessoas atingidas em qualquer negociação no âmbito do desastre de Fundão.

As Assessorias Técnicas passaram a ser incorporadas como um direito das pessoas atingidas nos documentos que disciplinam os processos de reparação apenas a partir do Termo Aditivo ao TAP.

Mesmo configurando um requisito indispensável à garantia da reparação integral dos danos sofridos e ao acesso à Justiça, o direito das pessoas atingidas a uma assessoria técnica da sua confiança e de sua livre escolha, custeada pelas causadoras dos danos, ainda não é um direito formalmente reconhecido em lei.

Diante da falta de marco regulatório do direito das pessoas atingidas à assessoria técnica, não foi nenhuma surpresa que as empresas – Samarco, Vale e BHP Billiton – vinculassem no TTAC (Cláusula 37<sup>444</sup>) a garantia de assistência jurídica gratuita aos atingidos às futuras parcerias com as defensorias públicas e com a OAB, de maneira a transferir um ônus que é seu para o Estado e para os próprios atingidos.

---

<sup>444</sup> CLÁUSULA 37: Para a celebração dos acordos no âmbito do Programa de Negociação Coordenada, deverá ser promovida a assistência jurídica gratuita aos IMPACTADOS que não estiverem representados por advogados, em especial para populações vulneráveis atingidas.  
PARÁGRAFO ÚNICO: Para atendimento da previsão do caput, a FUNDAÇÃO deverá buscar parcerias com a Defensoria Pública e com a Ordem dos Advogados do Brasil

Além de externalizarem<sup>445</sup> parte do seu ônus, ao vincularem a assistência jurídica gratuita aos atingidos a um serviço custeado pelo Estado ou pelos próprios atingidos, as empresas responsáveis pelas reparações dos danos reduziram a assessoria técnica aos serviços advocatícios, impedindo que os atingidos contassem com a prestação de serviços de outros profissionais indispensáveis para a avaliação dos danos que sofreram e para a proteção dos seus interesses.

Mesmo se levando em conta as diversas instâncias criadas e/ou mantidas pelo TAC-Governança (Comissões Locais, Câmaras Regionais, Fórum de Observadores, Comitê Interfederativo, Câmaras Técnicas e Câmara de Repactuação), como dito acima, está claro que toda essa estrutura burocratiza os acessos e os caminhos a serem percorridos pelas pessoas atingidas, no que tange à possibilidade de proposições para alteração e criação de programas para a reparação integral. Ainda que contem ou contassem com o apoio das Assessorias Técnicas, as pessoas atingidas terão ou teriam que dispende uma enorme quantidade de tempo e de esforço para alcançar efetivamente a reparação dos danos que sofreram.<sup>446</sup>

A existência de balizas legais poderia fazer toda a diferença na busca pela reparação por parte dos atingidos.

O chamado “Desastre de Mariana” veio a revelar não somente um nível de vulnerabilidade diante do evento em si do desastre. Revelou igualmente níveis de vulnerabilidade jurídica e déficit de densidade normativa, provocadores de uma busca pela construção de vias de resposta, de reconstrução, de compensação e de estabilização durante o crime ambiental, com a geração de uma insegurança jurídica quanto ao próprio caminho de gestão do risco e seus efeitos.

O cenário de afetação das vítimas do desastre de Mariana, que não foi só de Mariana (mas também de diversos outros municípios, como já explanado), proporciona ascensão do pensar, do prevenir, do mitigar e do planejar discursivamente e com precedência. Isto significa abertura propícia de oportunidade de maturação e de aprendizagem quanto às medidas tomadas como decorrências do desastre em si, tal como as previstas no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta elaborado, para que se tenha um ponto de partida na construção de um modelo geral de atuação no ciclo de desastres e, mais especificamente, de deslocamento. Faz-se necessário, assim, dimensionar medidas, mecanismos,

---

<sup>445</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

<sup>446</sup> MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

operacionalização, vias de atendimento e reestabilização, com a devida densidade normativa, mesmo que nunca sejam utilizadas, mas sempre prontas para o ser diante do pior cenário possível.<sup>447</sup>

O comprometimento gerado para os direitos fundamentais, para os direitos humanos e para toda a vida, humana e não humana, é imensurável quando da ocorrência do desastre. O desastre é fonte de geração de excluídos socioambientais, fonte de dizimação e de comprometimento ecológico.<sup>448</sup>

Em lugar de um modelo abstrato, não operacional, o caráter concreto da reatividade diante do evento desastroso demonstra a necessidade de uma construção normativa de desenhos institucionais de modo a refletir e a robustecer o marco legal brasileiro em face do risco de desastres e, em particular, de um de seus mais frequentes consectário, o deslocamento forçado.

---

<sup>447</sup> KOKKE, Marcelo . O Desastre de Mariana: Vulnerabilidades Jurídicas e Sociais. In: Liliana Lyra Jubilut; Érika Pires Ramos; Carolina de Abreu Batista Claro; Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville. (Org.). Refugiados ambientais. 1ed.Boa Vista - RR: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018, v. 1, p. 779-819.

<sup>448</sup> KOKKE, Marcelo . O Desastre de Mariana: Vulnerabilidades Jurídicas e Sociais. In: Liliana Lyra Jubilut; Érika Pires Ramos; Carolina de Abreu Batista Claro; Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville. (Org.). Refugiados ambientais. 1ed.Boa Vista - RR: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018, v. 1, p. 779-819.



## **CAPÍTULO 4: UM OLHAR SOBRE RESTITUIÇÃO, COMPENSAÇÃO E RETORNO – SOLUÇÕES EM BUSCA DE NOVO PERTENCIMENTO APÓS O DESLOCAMENTO INTERNO**

### **SEÇÃO 1: DIREITO À RESTITUIÇÃO E AO RETORNO**

Este capítulo tratará de um dos consectários lógicos mais urgentes quando se pensa nos direitos dos deslocados: a questão da restituição de habitação e de propriedade, tema que recebeu atenção considerável na última década. Talvez, este tema seja o que mais interesse aos deslocados em toda fase pós deslocamento.

Conflitos e guerras em diferentes partes do mundo mostraram como a habitação e os direitos de propriedade podem ser sistematicamente violados durante os esforços armados. Destruição intencional de propriedade, confisco arbitrário de habitação e ocupação secundária são apenas algumas das práticas mais comuns em violação aos direitos de propriedade individuais.

No nível normativo, algumas iniciativas contribuíram para a aplicação dos direitos de restituição de propriedade, e culminaram com a adoção, em 2005, dos chamados "Princípios de Pinheiro", o primeiro padrão internacional que trata exclusivamente dos direitos de restituição de propriedade para deslocados internos e refugiados.

Com um foco quase exclusivo na restituição de bens imóveis individuais e uma preferência explícita pelo retorno entre as soluções para o deslocamento, uma crítica comumente direcionada aos “Princípios Pinheiro” é a de que o padrão vigente subestima a importância de remédios alternativos ao retorno e ignora os direitos dos não retornados. Ao longo desta seção, o assunto será mais bem desenvolvido.

#### **1.1 Restituição e Compensação de Propriedade nos Princípios Orientadores**

É instintivo perceber que, no retorno aos seus lugares de origem, pessoas deslocadas internamente podem encontrar suas casas ocupadas por outras pessoas e, por isso, requererem a restituição da propriedade ou a compensação por sua perda.

A ideia que circunda o tema é a de proteger tais propriedades da interferência ilegal de terceiros e de restaurar a propriedade aos legítimos proprietários após um período de desapropriação de fato. Muitas vezes, essa proteção mostrou-se insuficiente, especialmente

em antigos Estados socialistas onde a legislação interna existente pôde levantar dificuldades vis-à-vis a restituição da propriedade.<sup>449</sup>

Para esse fim, no ano de 1992, os Princípios Orientadores previram o Princípio 29 (2)<sup>450</sup>, no sentido de que “as autoridades competentes têm o dever e a responsabilidade primárias de prestar assistência aos deslocados internos regressados e/ou reinstalados, para recuperarem, na medida do possível, as suas propriedades e bens que deixaram ou se viram privados aquando da sua deslocação. Quando não é possível recuperar tais propriedades e bens, as autoridades competentes deverão fornecer ou assistir essas pessoas a obterem a devida indenização ou outra forma justa de reparação dos danos”.

Na mesma linha, a Diretiva Operacional do Banco Mundial 4.12<sup>451</sup>, de dezembro de 2001 (revisada em abril de 2013), sobre Reassentamento Involuntário, prevê compensação por perdas a custo total de reposição para pessoas deslocadas involuntariamente como resultado de projetos de desenvolvimento que dão origem a graves problemas econômicos, sociais e ambientais.

De modo geral, em ambos os citados normativos, identifica-se uma tendência emergente a um direito à compensação por violações de direitos humanos especificamente relacionados aos direitos de habitação e propriedade nos casos de migração forçada.<sup>452</sup> Essa tendência é modificada por meio do surgimento, em 2005, dos Princípios de Pinheiro.

---

<sup>449</sup> BAGSHAW, Simon. *Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons*, New York, **Transnational Publishers**, 2005.

<sup>450</sup> Cf. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPPortuguese.pdf>. Acesso em mai.2018.

<sup>451</sup> “Objetivos Políticos

2. O reassentamento involuntário pode causar severas dificuldades a longo prazo, empobrecimento e danos ambientais, a menos que medidas apropriadas sejam cuidadosamente planejadas e executadas. Por esses motivos, os objetivos gerais da política do Banco sobre reassentamento involuntário são os seguintes:

(a) O reassentamento involuntário deve ser evitado sempre que praticável, ou minimizado, explorando todos os projetos alternativos viáveis de projeto.

(b) Quando não for viável evitar o reassentamento, as atividades de reassentamento devem ser concebidas e executadas como programas de desenvolvimento sustentável, fornecendo recursos de investimento suficientes para permitir que as pessoas deslocadas pelo projeto compartilhem os benefícios do projeto. Deslocados devem ser consultados de forma significativa e devem ter oportunidades de participar no planejamento e implementação de programas de reassentamento.

(c) Pessoas deslocadas devem ser assistidas em seus esforços para melhorar seus meios de subsistência e padrões de vida ou pelo menos restaurá-las, em termos reais, aos níveis anteriores ao deslocamento ou aos níveis preexistentes antes do início da implementação do projeto, o que for maior.”. Cf. <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f89db.pdf>. Acesso mai.2018.

<sup>452</sup> BAGSHAW, Simon. *Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons*, New York, **Transnational Publishers**, 2005.

## 1.2 Os Princípios de Pinheiro

Antes de ser incluída pelo Conselho de Direitos Humanos em 2006, a Subcomissão da ONU para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos já havia sido particularmente ativa no desenvolvimento de normas de retorno e restituição. Em 1998, iniciou-se um processo de sete anos com vistas ao estabelecimento de normas sobre os direitos de habitação e propriedade das pessoas deslocadas.<sup>453</sup>

A Subcomissão aprovou uma resolução intitulada “Habitação e restituição de propriedades no contexto do retorno de refugiados e deslocados internos”, na qual afirmava o direito de todos os refugiados e deslocados internos retornarem a suas casas e locais de residência habitual, se assim o desejassem.<sup>454</sup> Seguiram-se numerosas resoluções<sup>455</sup> confirmando o direito de regresso à origem e ligando o direito ao estabelecimento de mecanismos eficazes de restituição de habitação e propriedade.<sup>456</sup>

Em 2002, um documento de trabalho sobre a questão da restituição de imóveis e propriedades foi preparado pelo então membro da subcomissão Paulo Sérgio Pinheiro, que foi posteriormente nomeado relator especial da ONU sobre questões de restituição e devolução de imóveis. Ele preparou um extenso relatório sobre a questão, cuja versão preliminar foi apresentada em junho de 2003. O relatório preliminar reconheceu novamente o papel único

---

<sup>453</sup> SMIT, Anneke. *The property rights of refugees and internally displaced persons: beyond restitution*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2012.

<sup>454</sup> SMIT, Anneke. *The property rights of refugees and internally displaced persons: beyond restitution*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2012.

<sup>455</sup> Mesmo recentemente, resoluções neste sentido ainda são emitidas: “ASSEMBLEIA GERAL. SESSÃO PLENÁRIA-PRIMEIRA SESSÃO, 85ª REUNIÃO (PM) AG / 11919 1 de junho de 2017

A Assembleia Geral reconheceu hoje o direito de retorno de todas as pessoas deslocadas internamente e refugiados na Geórgia e seus descendentes, independentemente da etnia, para suas casas em todo o país, incluindo a Abkházia e a região de Tskhinvali / Ossétia do Sul.

Por uma votação registrada de 80 a favor de 14 contra, com 61 abstenções, a Assembléia aprovou uma resolução sobre a situação de deslocados internos e refugiados dessas áreas (documento A / 71 / L.71), enfatizando a necessidade de se respeitar seus direitos de propriedade e salientando a necessidade urgente de acesso humanitário sem restrições a todos aqueles que residem em áreas afetadas da Geórgia.

Também pelo texto, a Assembleia convocou todos os participantes das Discussões Internacionais de Genebra exigidas pelo acordo de cessar-fogo de 2008 para intensificar esforços para estabelecer a paz, comprometer-se a melhorar as medidas de construção de confiança, tomar medidas imediatas para assegurar o respeito aos direitos humanos, e criar condições de segurança favoráveis para o retorno voluntário, seguro, digno e desimpedido de todas as pessoas deslocadas internamente e refugiados aos seus locais de origem.

O delegado do Brasil disse que se absteve porque a votação poderia antecipar questões delicadas. O Brasil reconheceu a integridade territorial da Geórgia e esperava que uma disputa com a Federação Russa pudesse ser resolvida pacificamente por meio do diálogo. Ele pediu cooperação e adoção de medidas de construção de confiança, inclusive no âmbito de Genebra”. Cf. <https://www.un.org/press/en/2017/ga11919.doc.htm>. Acesso em abr.2018.

<sup>456</sup> SMIT, Anneke. *The property rights of refugees and internally displaced persons: beyond restitution*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2012.

que a restituição de imóveis desempenha na garantia do retorno voluntário, seguro e digno de refugiados e de outros deslocados para suas casas e lugares de origem.<sup>457</sup>

O culminar dos esforços da Subcomissão sobre essa questão foi a adoção dos Princípios de Pinheiro, oficialmente nominados Princípios das Nações Unidas sobre a Habitação e Restituição de Propriedade para Refugiados e Pessoas Deslocadas. Uma versão preliminar dos princípios foi lançada em junho de 2004, e após um extenso período de distribuição e consulta de especialistas, a versão final foi aprovada pela subcomissão em sua sessão de agosto de 2005. Os Princípios de Pinheiro são descritos como uma interseção de princípios de direito internacional dos direitos humanos, direito dos refugiados e direito humanitário internacional.

Os Princípios de Pinheiro refletem muitas das experiências iniciais de restituição na Bósnia. Os Princípios, que criam diretrizes que abordam as questões legais e técnicas que cercam a restituição da propriedade, são apresentados em um preâmbulo e em sete seções.<sup>458</sup>

A Seção V dos Princípios contém o núcleo das diretrizes legais e técnicas para se estabelecer um sistema de restituição de propriedades e compreende quase a metade de todos os princípios sugeridos. Os onze princípios da Seção V recomendam, por exemplo, aos Estados “estabelecer e apoiar procedimentos, instituições e mecanismos equitativos, oportunos, independentes, transparentes e não discriminatórios para avaliar e fazer valer reivindicações de restituição de imóveis, terras e propriedades”.<sup>459</sup>

---

<sup>457</sup> SMIT, Anneke. *The property rights of refugees and internally displaced persons : beyond restitution*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2012.

<sup>458</sup> BALLARD, Megan J. *Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations*, 28 *Berkeley J. Int'l Law*. 462 (2010). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.

<sup>459</sup> Sección V. MECANISMOS DE APLICACIÓN LEGALES, POLÍTICOS, PROCESALES E INSTITUCIONALES

11. Compatibilidad con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas

11.1. Los Estados deben garantizar que todos los procedimientos, instituciones, mecanismos y marcos jurídicos relativos a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio sean plenamente compatibles con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, y que en ellos se reconozca el derecho al regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad.

12. Procedimientos, instituciones y mecanismos nacionales

12.1. Los Estados deben establecer procedimientos, instituciones y mecanismos que de una manera equitativa, oportuna, independiente, transparente y no discriminatoria, y con su apoyo, permitan evaluar y dar curso a las reclamaciones relativas a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. En los casos en que estas cuestiones se puedan abordar de forma eficaz con los procedimientos, las instituciones y los mecanismos existentes, se deben proporcionar los recursos financieros, humanos y de otra índole necesarios para facilitar la restitución de forma justa y oportuna.

12.2. Los Estados deben velar por que en los procedimientos, las instituciones y los mecanismos de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio se tengan en cuenta los aspectos relativos a la edad y al género, se reconozca la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, así como entre niños y niñas, y se refleje el principio general del "interés superior del niño".

12.3. Los Estados deben adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales apropiadas para

O preâmbulo<sup>460</sup> dos Princípios de Pinheiro reconhece que milhões de refugiados e pessoas deslocadas em todo o mundo continuam vivendo em situações precárias e incertas e que todos os refugiados e pessoas deslocadas têm direito ao retorno voluntário, em segurança e dignidade, a seus lares e terras habituais originais ou anteriores.

Além disso, o direito à restituição está no centro do documento. O princípio 2 assim afirma:

*2.1 Todos os refugiados e pessoas deslocadas têm o direito de ter restituído a eles qualquer moradia, terra e/ou propriedade dos quais foram arbitrariamente ou ilegalmente privados, ou serem compensados por qualquer moradia, terreno e/ou propriedade que seja factualmente impossível de restaurar, conforme determinado por um tribunal independente e imparcial.*<sup>461</sup>

O foco é, portanto, fornecer um remédio para o titular do direito pré-deslocamento, com prioridade para a restituição em espécie. O artigo 2 ainda se desenvolve no sentido de estabelecer que os Estados devem comprovadamente priorizar o direito à restituição como o remédio preferido para o deslocamento e como um elemento-chave da justiça restaurativa. Ele é literal em afirmar que o direito à restituição existe como um direito distinto e não é prejudicado nem pelo retorno real nem pelo não retorno dos refugiados e deslocados.

Assim, o detentor do direito de propriedade pré-deslocamento está autorizado a voltar a residir na propriedade, ou mesmo a vendê-la ou a usá-la de outra forma, se assim desejar.

Embora a compensação seja mencionada no Princípio 2.1 como alternativa à restituição em espécie, os princípios de Pinheiro são claros em esclarecer que isso deve ser

---

apoyar y facilitar el proceso de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. Los Estados deben proporcionar a todos los organismos competentes los recursos financieros, humanos y de otra índole necesarios para que realicen plenamente su labor de forma justa y oportuna.

12.4. Los Estados deben establecer directrices para garantizar la eficacia de todos los procedimientos, las instituciones y los mecanismos pertinentes de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, en particular directrices relativas a la organización institucional, la capacitación del personal y la tramitación de los casos pendientes, los procedimientos de investigación y tramitación de denuncias, y la verificación de la titularidad de los bienes o de otros derechos de propiedad, así como a los mecanismos de adopción, ejecución y apelación de decisiones. Los Estados pueden incluir en estos procesos mecanismos alternativos u oficiosos de solución de conflictos, siempre y cuando la actuación de dichos mecanismos se ajuste a las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, incluido el derecho a la protección contra la discriminación.

12.5. En caso de quebrantamiento general del estado de derecho o cuando no puedan poner en marcha los procedimientos, las instituciones y los mecanismos necesarios para facilitar el proceso de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio de forma justa y oportuna, los Estados deben solicitar la asistencia y la cooperación técnicas de los organismos internacionales competentes con miras a establecer regímenes provisionales que proporcionen a los refugiados y desplazados los procedimientos, las instituciones y los mecanismos necesarios a fin de garantizar los recursos eficaces para realizar su derecho de restitución (...).

Cf. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6325>. Acesso em mai.2018.

<sup>460</sup> Cf. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf). Acesso em mai.2018.

<sup>461</sup> Cf. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf). Acesso em mai.2018.

considerado aceitável apenas em circunstâncias limitadas: além das situações de impossibilidade factual mencionadas acima no Princípio 2.1., a compensação só poderá ser utilizada quando o detentor dos direitos anteriores ao conflito aceitar conscientemente e voluntariamente a compensação em vez da restituição, ou se uma combinação de restituição e compensação for aceita ou nos termos de um acordo de paz negociado.<sup>462</sup>

É importante lembrar que, assim como os Princípios Orientadores sobre os deslocados internos, os Princípios de Pinheiro não possuem natureza cogente. No entanto, desde sua adoção, eles foram amplamente difundidos e referidos em uma variedade de contextos por governos, organizações internacionais e ONGs.<sup>463</sup>

Assim, está claro que os Princípios de Pinheiro influenciam como os Estados e as organizações tratam do retorno e da restituição.

No campo prático, no entanto, há situações em que se faz necessária alguma forma de compensação, tipicamente monetária, para perdas materiais advindas de causas do deslocamento. A compensação é frequentemente vista como uma solução quando os deslocados internos são incapazes de voltar para sua casa de origem ou não o desejam. No entanto, as políticas de compensação envolvem diversos elementos.<sup>464</sup>

Primeiro, há o problema de se determinar o que é uma compensação adequada pela propriedade perdida. DIs constituem centenas de milhares indivíduos, mas as realidades pós-conflito/desastre podem impedir que o Estado seja capaz de compensar as vítimas pelo montante que elas realmente perderam.

Em segundo lugar, há o problema de quem deve ser compensado. Deve a designação de DI aplicar-se também àqueles que preventivamente saíram por medo da violência futura? Há também a questão daqueles que ficaram em suas comunidades. As pessoas que não fugiram, mas que ainda assim sofreram perdas devido ao conflito, também devem ser compensadas?

Abordagem baseada em direitos emergentes sobre questões de DIs, os Princípios de Pinheiro colocaram maior ênfase no direito de retornar à casa de origem. Importa esclarecer

---

<sup>462</sup> SMIT, Anneke. *The property rights of refugees and internally displaced persons: beyond restitution*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2012.

<sup>463</sup> SMIT, Anneke. *The property rights of refugees and internally displaced persons: beyond restitution*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2012.

<sup>464</sup> ANDERSEN-RODGERS, David R.; Back Home Again: Assessing the Impact of Provisions for Internally Displaced Persons in Comprehensive Peace Accords, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 34, Issue 3, 1 September 2015, Pages 24–45, <https://doi.org/10.1093/rsq/hdv010>.

que casa de origem pode significar a propriedade física real da qual o DI foi despejado ou, mais geralmente, a localização geográfica da qual os DIs se originaram.<sup>465</sup>

No entanto, diversas complicações sobrevêm mesmo com as garantias de direito de retorno. Quando não existem as condições para retornos espontâneos, o retorno depende de um processo judicial e da questão muitas vezes complicada de se identificar quem possuía a propriedade antes do início do processo gerador do deslocamento.

Em muitos casos, os deslocados internos não possuem títulos ou ações relativas à terra em que estavam, o que dificulta a classificação das reivindicações de propriedade, com a presença de ocupantes secundários. Nessas situações, o retorno dos proprietários originais constituiria um novo problema de deslocamento, já que os ocupantes secundários seriam então forçados a encontrar novas moradias.

Outras questões surgem quando os deslocados não possuíam a propriedade privada, mas compartilhava a terra comunitariamente. Como ocorre com relação às disposições de restituição, o cumprimento do direito de retorno dos deslocados requer a atuação de um órgão legal para supervisionar o processo. Enquanto um organismo internacional, como o ACNUR, pode ser capaz de ajudar neste processo, as instituições domésticas em funcionamento também devem ser acionadas.<sup>466</sup>

Nos casos de conflitos beligerantes, reconhecendo a dificuldade das complexas tarefas dos Estados após a guerra, os Princípios de Pinheiro recomendam, por meio do Princípio 12.6<sup>467</sup>, que os Estados incluam procedimentos de restituição de propriedade em acordos de paz, seguindo a abordagem de restituição na Bósnia.<sup>468</sup>

---

<sup>465</sup> ANDERSEN-RODGERS, David R.; Back Home Again: Assessing the Impact of Provisions for Internally Displaced Persons in Comprehensive Peace Accords, **Refugee Survey Quarterly**, Volume 34, Issue 3, 1 September 2015, Pages 24–45, <https://doi.org/10.1093/rsq/hdv010>.

<sup>466</sup> ANDERSEN-RODGERS, David R.; Back Home Again: Assessing the Impact of Provisions for Internally Displaced Persons in Comprehensive Peace Accords, **Refugee Survey Quarterly**, Volume 34, Issue 3, 1 September 2015, Pages 24–45, <https://doi.org/10.1093/rsq/hdv010>.

<sup>467</sup> 12.6. En los acuerdos de paz y de repatriación voluntaria, los Estados deben prever procedimientos, instituciones y mecanismos de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. En los acuerdos de paz, las partes deben comprometerse expresamente a abordar de forma apropiada todas las cuestiones relativas a las viviendas, las tierras y el patrimonio que requieran reparaciones con arreglo al derecho internacional o que, en caso de no abordarse, podrían poner en peligro el proceso de paz; también se comprometerán a dar prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación a este respecto. Cf.

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6325>. Acesso em mai.2018.

<sup>468</sup> BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations, **28 Berkeley J. Int'l Law**. 462 (2010). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.

Andersen-Rodgers<sup>469</sup> desenvolveu pesquisa acerca do tema em análise, obtendo como resultado o achado de que os acordos de paz com mais provisões para os deslocados internos são mais propensos a ser bem-sucedidos (no que toca à manutenção da paz), mas não necessariamente em termos de resolução de questões de DIIs.

De fato, os acordos de paz que garantem o direito de retornar a sua casa original são os menos prováveis de propiciar a resolução dos problemas dos DIIs. Em seus achados de pesquisa, o autor percebeu que o único tipo de provisão que teve impacto positivo (mas não estatisticamente significativo) no sucesso da solução das questões que envolvem os deslocados internos foi o envolvimento das Nações Unidas.<sup>470</sup>

Isso porque, naturalmente, um acordo que inclui mais cláusulas sobre o retorno de DIIs tende a ter uma efetivação mais complicada, justamente porque as questões de retorno de DIIs são deveras complexas, o que explica porque elas não são facilmente resolvidas tão somente com provisões em acordos de paz. Assim, se houver poucas barreiras para retornar após o término de um conflito, então há menos necessidade dentro de um acordo de paz para provisões detalhadas.

Por outro lado, é também um achado importante que, apesar de um acordo de paz eventualmente ser considerado bem-sucedido, os problemas dos DIIs podem permanecer não resolvidos anos após o fim dos combates/desastres.

Por exemplo, as questões dos deslocados internos resultantes do conflito no Kosovo continuam não completamente resolvidas.<sup>471</sup> Isso indica que, embora um acordo possa ser bem-sucedido em deter a violência ou ao abordar as principais preocupações políticas, eles são em geral menos bem-sucedidos na implementação de disposições que afetam as populações mais vulneráveis.

A referida pesquisa traz a necessidade de se pensar como as normas emergentes sobre os deslocados internos se tornam pouco efetivas nos casos de serem abordadas tão-somente em acordos de paz, e não no corpo de uma legislação nacional. Isso porque, ao abordar estas questões por meio de um processo legislativo independente, separando-se a questão dos

---

<sup>469</sup> ANDERSEN-RODGERS, David R.; Back Home Again: Assessing the Impact of Provisions for Internally Displaced Persons in Comprehensive Peace Accords, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 34, Issue 3, 1 September 2015, Pages 24–45, <https://doi.org/10.1093/rsq/hdv010>.

<sup>470</sup> ANDERSEN-RODGERS, David R.; Back Home Again: Assessing the Impact of Provisions for Internally Displaced Persons in Comprehensive Peace Accords, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 34, Issue 3, 1 September 2015, Pages 24–45, <https://doi.org/10.1093/rsq/hdv010>.

<sup>471</sup> ANDERSEN-RODGERS, David R.; Back Home Again: Assessing the Impact of Provisions for Internally Displaced Persons in Comprehensive Peace Accords, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 34, Issue 3, 1 September 2015, Pages 24–45, <https://doi.org/10.1093/rsq/hdv010>.



deslocados internos da questão da negociação de paz, ajuda-se a garantir que a implementação das provisões relativas aos DI aconteça da forma mais eficaz possível.

Essa pesquisa mostra que, enquanto as normas sobre os deslocados internos estão se tornando mais amplamente aceitas, permanece uma tremenda quantidade de trabalho a ser desenvolvido tanto pela comunidade internacional quanto pelos atores locais sobre como abordar com sucesso os problemas do DI após o conflito. Isso requer um esforço conjunto de atores locais e internacionais para encontrar saídas políticas que levem a soluções duradouras para a população mundial de deslocados internos.<sup>472</sup>

### 1.2.1 Críticas à opção estruturante dos Princípios de Pinheiro pela ênfase no direito de retorno

Embora o coração das diretrizes legais e técnicas dos Princípios Pinheiro encontre sua origem nas lutas do esquema de restituição de propriedades da Bósnia, há uma série de falhas nas bases legais e teóricas subjacentes à restituição como um remédio para o deslocamento forçado em massa.

O enunciado dos Princípios de Pinheiro de um direito à restituição de propriedade tem como premissa os direitos previamente estabelecidos internacionalmente. Indiscutivelmente, o direito preexistente mais significativo, quando se trata de apoiar a restituição, é o direito daqueles que deixam seu país de retornar a ele.

O direito de retorno é repleto de considerações políticas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 afirma que "Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar." (art. 13.2).<sup>473</sup>

Entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a conclusão da Guerra Fria no final dos anos 80, os governos ocidentais que apoiaram as Nações Unidas enfatizaram o direito de sair muito mais do que o direito de retornar. Essas nações presumiram que o retorno não era uma opção para os refugiados que fugiam dos regimes comunistas. O ACNUR ajudou os refugiados do bloco soviético a reinstalarem-se nos EUA.<sup>474</sup>

---

<sup>472</sup> ANDERSEN-RODGERS, David R.; Back Home Again: Assessing the Impact of Provisions for Internally Displaced Persons in Comprehensive Peace Accords, **Refugee Survey Quarterly**, Volume 34, Issue 3, 1 September 2015, Pages 24–45, <https://doi.org/10.1093/rsq/hdv010>.

<sup>473</sup> Cf. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso mai.2018.

<sup>474</sup> BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations, **28 Berkeley J. Int'l Law**. 462 (2010). Available at: [h p://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4](http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4).

O fim da Guerra Fria trouxe uma mudança de estratégia para lidar com as populações refugiadas. As agências das Nações Unidas começaram a sustentar que o retorno dos refugiados aos seus países de origem era necessário para promover a paz e o desenvolvimento pós-conflito. A partir da década de 1980, a ênfase na repatriação ganhou mais impulso com o aumento da migração dos países pobres para os países ricos e a relutância das nações ricas em oferecer assentamento. Em 1989, o ACNUR identificou o repatriamento voluntário como uma de suas três "principais soluções duradouras" para os problemas enfrentados pelos refugiados.<sup>475</sup>

O Acordo de Dayton, de 1995, que encerra as hostilidades na Bósnia, foi a primeira vez em que o direito de retorno foi especificamente estabelecido como um direito de retornar à casa, não apenas ao país, de origem.<sup>476</sup>

Ocorre que justificar o direito à restituição da propriedade de modo vinculado ao direito de retorno pode ofuscar remédios alternativos que as vítimas de deslocamento forçado podem preferir. Nem todos os refugiados ou pessoas deslocadas desejam retornar a um "lar" alterado pela guerra, pela violência ou pelo desastre; alguns podem preferir outras formas de reparação, como compensação.

Os Princípios de Pinheiro autorizam a indenização quando a restituição "não é factualmente possível, ou quando a parte lesada reconhece e aceita voluntariamente a compensação em vez de restituição" (princípio 2.1). Contudo, os Princípios também instruem que "Os estados prioritariamente demonstrarão o direito à restituição como o remédio preferido para o deslocamento e como um elemento-chave da justiça restaurativa" (princípio 2.2). De fato, a restituição é a única forma de reparação por meio da qual o retorno pode ser imediatamente realizado.

Uma das falhas subjacentes a todas as afirmações teóricas sobre o valor da restituição é a possibilidade de que os esquemas de restituição sejam voltados para atender às preocupações de certos Estados ("receptores" de migrantes) e, como tal, podem tornar o retorno não totalmente voluntário.

Nesse sentido, o retorno dos refugiados aos seus países de origem se tornou uma prioridade após a Guerra Fria (como já tratado em seções anteriores deste trabalho), quando determinadas nações ocidentais não mais queriam fornecer asilo e lançaram mão do remédio de restituição. O regresso dos refugiados e a ênfase na restituição da propriedade foram

---

<sup>475</sup> BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations, **28 Berkeley J. Int'l Law**. 462 (2010). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.

<sup>476</sup> BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations, **28 Berkeley J. Int'l Law**. 462 (2010). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.

alimentados, pelo menos em parte, pelas preocupações políticas e econômicas dos países de asilo.

Ilustrativamente, distúrbios domésticos na Alemanha ajudaram a levar ao retorno de mais de um quarto de milhão de refugiados à Bósnia.<sup>477</sup> A perspectiva de uma nova onda de repatriação da Alemanha ajudou a estimular a intervenção internacional no processo de retorno à Bósnia para remover barreiras locais e reintegrar as populações étnicas.

Os Estados não-ocidentais também pressionam para repatriar as populações de refugiados. O retorno dos refugiados ruandeses em 1996 refletiu preocupações no asilo da Tanzânia em relação ao grande número de refugiados e potenciais riscos de segurança associados a essa população.<sup>478</sup> Após a queda do Taleban no Afeganistão, os países vizinhos tornaram-se menos hospitaleiros para os refugiados, o que contribuiu para o retorno para casa de três milhões de afegãos entre 2001 e 2004.

Nesse contexto, embora a existência de um esquema de restituição de propriedade possa fornecer a segurança jurídica exigida para o repatriamento voluntário, pode também gerar espaços de justificação para que os Estados anfitriões argumentem que o repatriamento é voluntário quando, de fato, ele pode ser coagido.

Assim, a restituição de propriedade pode fornecer uma desculpa conveniente para as nações anfitriãs que concedem asilo temporário no sentido de ignorar evidências possivelmente inconvenientes sobre a repatriação de populações refugiadas.

Ademais, existem pelo menos duas maneiras pelas quais a restituição pode falhar em fortalecer o estado de direito e em aumentar as perspectivas de paz sustentável.

Em primeiro lugar, a restituição pode expor as agendas políticas dos retornados e, como tal, preparar o terreno para a vingança em vez da reconciliação. A experiência na Bósnia indicou que "para alguns grupos de retorno, o 'direito de retorno' representava a concretização de uma estratégia política para 'recapturar' um grupo étnico que havia sido perdido para outro durante os combates".<sup>479</sup> A manipulação da restituição para propósitos de vingança pode, em última instância, prejudicar o desenvolvimento do estado de direito e a paz sustentável.

Em segundo lugar, o processo em si pode impedir as pessoas deslocadas de terem qualquer participação significativa e, como tal, pode limitar o potencial de reconciliação e de

---

<sup>477</sup> BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations, **28 Berkeley J. Int'l Law**. 462 (2010). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.

<sup>478</sup> BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations, **28 Berkeley J. Int'l Law**. 462 (2010). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.

<sup>479</sup> BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations, **28 Berkeley J. Int'l Law**. 462 (2010). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.

justiça restaurativa. A justiça restaurativa concentra-se em reparar as conexões sociais entre perpetradores de violências e vítimas, em lugar de simplesmente punir um infrator, na sequência de atrocidades maciças aos direitos humanos, quer em substituição, quer em complemento a processos judiciais. Um dos elementos da prática da justiça restaurativa é a participação ativa das vítimas para encontrar soluções para o conflito.<sup>480</sup> A restituição da propriedade para o deslocamento em massa parece impedir essa oportunidade de participação significativa.

Os Princípios de Pinheiro reconhecem tacitamente o valor da participação de um requerente no processo de restituição, mas preveem a representação de pessoas deslocadas somente na elaboração e na implementação de um programa, em vez da participação individual dos requerentes no avanço das suas próprias reivindicações. O Princípio Quatorze aconselha que a "repatriação voluntária e habitação, terra e propriedade os programas de restituição sejam realizados com consulta e participação adequadas com as pessoas, grupos e comunidades afetadas."

O entendimento de que a restituição resultará nos efeitos colaterais da construção da estabilidade social e econômica também é controverso. O retorno dos direitos de propriedade pode ser um componente da construção da estabilidade social e econômica do pós-guerra, mas a restituição por si só é insuficiente. Refugiados e deslocados internos que retornam as suas casas também precisam de segurança física, acesso a empregos, oportunidades educacionais e serviços sociais. Os repatriados na Bósnia que recuperaram suas casas em áreas sem esse quadro mais amplo de estabilidade socioeconômica optaram, em alguns casos, a se deslocar para outro lugar.<sup>481</sup>

Além disso, o próprio conceito de "lar" é alterado pela guerra. Os repatriados enfrentam frequentemente um lar que mudou substancialmente na sua ausência, o que exige um difícil processo de integração numa nova sociedade. Como o ideal do lar diz mais sobre a memória de costumes, tradições ou crenças que sobre um lugar físico, pode ser impossível retornar "para casa".

A premissa de que restabelecer os direitos de propriedade levará à estabilidade social e econômica acompanha uma afirmação inicial de lei e desenvolvimento: a de que o crescimento econômico promoveria a democracia e o respeito pelos direitos humanos. Assim como o crescimento econômico, por si só, se mostrou insuficiente para construir a

---

<sup>480</sup> BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations, **28 Berkeley J. Int'l Law**. 462 (2010). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.

<sup>481</sup> BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations, **28 Berkeley J. Int'l Law**. 462 (2010). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.

democracia, restabelecer os direitos de propriedade não é suficiente para promover a estabilidade econômica e social.<sup>482</sup>

Esquemas de restituição de propriedade com envolvimento internacional significativo carregam o risco de ser “lei transplantada” e merecem escrutínio crítico. Isto é particularmente verdadeiro quando grupos internacionais escrevem e impõem leis, e os estrangeiros ajudam a julgar reivindicações de propriedade.

Aqui, novamente, a experiência da Bósnia é instrutiva. Depois que as autoridades locais obstruíram o retorno das minorias étnicas, a comunidade internacional interveio no processo, por exemplo, impondo novas leis de propriedade, demitindo autoridades não-conformes e designando um oficial internacional para monitorar a implementação das novas leis.<sup>483</sup> Embora agindo ostensivamente para fortalecer o Estado de Direito na Bósnia, a comunidade internacional pode ter minado o desenvolvimento da democracia.

Um problema adicional decorrente do envolvimento internacional na restituição é que a ênfase nos processos de restituição de propriedade pode fazer com que, uma vez que os direitos de propriedade sejam restaurados, a comunidade internacional dê poucos recursos para facilitar a transição para os retornados. Essa falha potencialmente prejudica as reivindicações do papel benéfico da restituição em uma sociedade pós-conflito. Na Bósnia, por exemplo, trabalhadores internacionais relatam que o foco na restituição de propriedade veio em detrimento da atenção internacional para construir o contexto suficiente para apoiar a segurança de retorno sustentável, que exigia empregos, educação e serviços públicos.<sup>484</sup>

A ênfase na restituição da propriedade tem sido criticada por configurar um meio para a comunidade internacional e os atores locais evitarem abordar questões políticas complexas. “A casa” tornou-se a medida do sucesso do processo de retorno, em vez do bem-estar real das pessoas deslocadas de suas casas.

Sem um programa de infraestrutura e de reintegração, o grau de restituição que pode contribuir para o estado de direito do pós-conflito no sentido da reconciliação, da reconstrução nacional e da estabilidade econômica e social sustentável é limitado.

---

<sup>482</sup> BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations, **28 Berkeley J. Int'l Law**. 462 (2010). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.

<sup>483</sup> BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations, **28 Berkeley J. Int'l Law**. 462 (2010). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.

<sup>484</sup> BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations, **28 Berkeley J. Int'l Law**. 462 (2010). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.

### 1.3 Desenvolvimentos Internacionais: Política de Habitação, Terra e Propriedade (“Housing, Land and Property” - HLP)

Internacionalmente, um passo seguinte proposto para se promover a proteção dos direitos de restituição a pessoas deslocadas foi o desenvolvimento de um quadro abrangente de políticas da ONU com o escopo de abordar direitos de habitação, de terra e de propriedade (HLP, em sigla derivada dos termos em inglês “Housing, Land and Property”) em todas as situações pós-deslocamento.

Os direitos de habitação, terra e propriedade (HLP) dizem respeito a se ter uma casa, livre do medo do despejo forçado; um lugar que ofereça abrigo, segurança e capacidade de se garantir um meio de subsistência.

Assim, os direitos de HLP são detidos por proprietários, por inquilinos e por usuários consuetudinários de posse da terra, bem como por moradores informais, sem registro seguro.<sup>485</sup>

De uma perspectiva de direitos humanos, o conceito de HLP é essencial para se garantir a proteção de pessoas em situação de migração forçada. Tais direitos são referenciados e definidos em instrumentos de direitos humanos internacionais<sup>486</sup> como consectários do direito à moradia adequada.

Questões comuns de HLP em emergências incluem a discriminação da posse; a perda de documentação referente ao imóvel; o acesso imediato à terra para abrigo e meios de subsistência; o acesso a recursos naturais, como a água; os conflitos de terra e propriedade; as expulsões forçadas; a ocupação secundária; a apropriação de terras; a restituição; e as questões vinculadas ao recebimento de heranças, particularmente por mulheres e crianças.

As questões relacionadas a HLP devem ser consideradas desde o início de uma resposta a situações geradoras de deslocamento interno. Os agentes humanitários têm um papel vital a desempenhar na promoção e na proteção aos direitos de HLP. Idealmente, isso deve ser feito com o intuito de sustentar os esforços nacionais em todos os níveis (nacional, regional e local), para se efetivar o direito à moradia adequada.

<sup>485</sup> Cf. <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/the-importance-of-housing-land-and-property-hlp-rights-in-humanitarian-response.pdf>. Acesso em abr.2018.

<sup>486</sup> Cf. Global Protection Cluster Strategic Framework, 2016-19. para 14. Disponível em: [http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/about\\_us/GPC\\_strategy/gpcstrategicframework.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/about_us/GPC_strategy/gpcstrategicframework.pdf). Acesso em mai.2018 e The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises; A Joint Background Paper by OHCHR and UNHCR, IASC Principals, 8th May, 2013, disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/537f08744.pdf>. Acesso em mi.2018.

Os pilares do direito à moradia adequada – igualdade e a não discriminação – devem ser a base do trabalho humanitário internacional<sup>487</sup>, que deve ser fundamentado em um forte entendimento contextual. Embora priorizando o imperativo humanitário e assegurando que os mais vulneráveis sejam assistidos, a atuação internacional deve garantir que seus programas contribuam para a mudança transformadora e para a progressiva realização do direito à moradia adequada, e não prejudiquem planos nacionais existentes.<sup>488</sup>

### c) Política de direitos de “HLP” em deslocamentos gerados por desastres

O direito à moradia está bem estabelecido no direito internacional, mais notoriamente no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.<sup>489</sup> Estranhamente, no entanto, não está pronta uma estrutura de direitos humanos que protege os direitos dos milhares de indivíduos e famílias que perdem dramaticamente suas casas todos os anos em razão da ocorrência de desastres.

Na recuperação de moradias em desastres, hoje as vítimas de desastres naturais se encontram—amplamente invisíveis no quadro dos direitos à habitação. Os Princípios de Pinheiro podem-se mostrar um caminho a seguir, com base no princípio legal de restituição.

A necessidade de avançar a conversa urge. O número de pessoas que os desastres afetam e o custo econômico de tais desastres têm aumentado dramaticamente. A incidência de desastres particularmente destrutivos para a habitação, como inundações, tende a aumentar ainda mais, se consideradas as mudanças climáticas já em desenvolvimento.<sup>490</sup>

A tragédia humana inerente aos desastres naturais não deve ser exacerbada por violações dos direitos humanos dos sobreviventes, especialmente quando as vítimas buscam restabelecer seus lares, meios de subsistência e comunidades. Os direitos de HLP são elementos-chave de qualquer cenário pós-desastre e precisam ser parte integrante de quaisquer futuros esforços de recuperação.

<sup>487</sup> Cf. <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/the-importance-of-housing-land-and-property-hlp-rights-in-humanitarian-response.pdf>. Acesso em abr.2018.

<sup>488</sup> Cf. <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/the-importance-of-housing-land-and-property-hlp-rights-in-humanitarian-response.pdf>. Acesso em abr.2018.

<sup>489</sup> 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. Cf. Decreto 591, de 6 de julho de 1992.

<sup>490</sup> GOULD, C.W. (2009). The Right to Housing Recovery After Natural Disasters. **Harvard Human Rights Journal**. Vol. 22.

Nesse sentido, Leckie<sup>491</sup> defende que uma abordagem baseada em direitos deve-se concentrar em sete áreas principais:

1. Direito ao retorno voluntário: todos os sobreviventes de desastres devem ter o direito de retornar voluntariamente, sem discriminação, à terra em que originalmente viveram. Se as casas ainda estiverem intactas ou capazes de ser reparadas, os seus direitos de recuperação, reintegração de posse e re-habitar essas casas devem ser respeitados.
2. Direito à moradia adequada e posse garantida: em todos os desastres, todas as famílias e os indivíduos afetados devem ter acesso a moradias adequadas e acessíveis, de acordo com os direitos humanos internacionais, da maneira mais rápida possível. Após o retorno ou o reassentamento, a garantia de posse deve ser concedida aos indivíduos e às comunidades afetados, e isso deve ser devidamente registrado dentro da habitação oficial e registros de terras. Ninguém deve ficar desalojado como resultado do processo de reconstrução.
3. Direito à participação, consulta e não-discriminação: esforços especiais devem ser feitos para garantir a participação plena das pessoas afetadas por desastres no planejamento e na gestão de seu retorno, remanejamento ou reassentamento. Todas as comunidades afetadas devem ser consultadas sobre quaisquer planos habitacionais e encorajadas a formar organizações baseadas na comunidade para representar seus próprios interesses. Sistemas totalmente participativos, transparentes e responsáveis devem ser desenvolvidos para garantir que apenas os ex-moradores – e os residentes mais pobres em particular – se beneficiem da reconstrução de residências e da infraestrutura relacionada. Todos os esforços de reconstrução e de reabilitação devem levar em conta as necessidades de grupos especialmente vulneráveis ou marginalizados.
4. O direito à proteção nos arranjos de moradia temporária: a instalação e gestão de assentamentos temporários de habitação após desastres deve ser realizada em total conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos. Além de atender aos direitos mínimos dos residentes do campo de abrigo, água, comida, assistência médica e educação, os acampamentos devem ser administrados em consulta e cooperação com os próprios deslocados. A provisão ou a retenção de assistência

---

<sup>491</sup> LECKIE, S. 2005. The great land theft. Pages 15–16 in **Forced migration review. Special Issue: Tsunami: learning from humanitarian responses**. [http:// www.fmreview.org/FMRpdfs/Tsunami/full.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/Tsunami/full.pdf).



emergencial não deve ser usada como meio de controle ou opressão. Em todos os campos temporários, a segurança física e psicológica deve ser uma prioridade.

5. Direitos à subsistência, segurança social, água, saúde e educação: os esforços de ajuda pós-desastre não devem ser desproporcionalmente direcionados para fornecer assistência emergencial e estabelecer acampamentos temporários. Uma quantidade significativa dos recursos disponíveis para a reconstrução e reabilitação deve ser dedicada à construção de moradias adequadas e ao restabelecimento de meios de subsistência perdidos, bens para a seguridade social e saúde, educação e instalações comunitárias.
6. Igualdade de direitos: todas as leis e práticas de propriedade e de posse, sejam elas formais ou informais, discriminatórias e que possam impedir a transferência equitativa da propriedade para os sobreviventes (especialmente mulheres e crianças) devem ser descartadas. As viúvas devem receber o título legal de terra e morar em seus próprios nomes, e as mulheres casadas devem ser reconhecidas na escritura junto com o marido e os filhos, se houver.
7. O direito das mulheres: as mulheres têm estado tradicionalmente na vanguarda de garantir a sobrevivência e o bem-estar de suas comunidades. Portanto, além de salvaguardar os direitos das mulheres enfatizados acima, é particularmente importante apoiar as mulheres nos esforços de assistência, de reconstrução e de reabilitação e respeitar seus direitos de participação.<sup>492</sup>

Ao longo do desenvolvimento do direito contemporâneo à restituição, está claro que o foco tem sido em situações pós-conflito, em vez de pós-desastre. Assim, vítimas de desastres naturais têm sido um apêndice conceitual para um sistema projetado para vítimas de conflito. Consequentemente, pessoas deslocadas por desastres naturais encontram-se protegidas por provisões que surgiram de tipos muito diferentes de eventos.

O Haiti fornece um caso paradigmático das dificuldades de implementação dos direitos internacionais em se tratando de questão de propriedade. Ele levanta diretamente a questão: restituição para quem?

Além de questões incômodas de “design” institucional e de direitos conflitantes, os desafios práticos da implementação de qualquer solução abrangente para o deslocamento de massa são profundos. Isso é particularmente verdadeiro em um país como o Haiti, que tem

---

<sup>492</sup> LECKIE, S. 2005. The great land theft. Pages 15–16 in **Forced migration review. Special Issue: Tsunami: learning from humanitarian responses**. [http:// www.fmreview.org/FMRpdfs/Tsunami/full.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/Tsunami/full.pdf) .

uma história extrema em termos de economia e política, de privação de direitos, bem como de intervenções pesadas por interesses próprios de potências estrangeiras.<sup>493</sup>

Uma recuperação significativa no Haiti significaria receber perguntas relativas aos direitos de HLP e ao direito de emprego. Isso requer reconhecimento de que o custo contínuo de deslocamento cai esmagadoramente sobre os pobres, e que os fatores que levam à privação de direitos da maioria pobre do Haiti têm raízes profundas.

A adoção relativamente indiscriminada da restituição, com normas que favorecem interesses de proprietários estabelecidos, agrava o problema, ao criar espaço para que os poderosos afirmem seus direitos às custas dos mais necessitados.

Assim, ilustrativamente, quais princípios deveriam fundamentar a terra e a reconstrução no Haiti? Em primeiro lugar, qualquer tentativa de reorganizar ou formalizar direitos no Haiti deve observar o sistema legal do país. Embora seja falho, os tribunais do Haiti representam uma via vital para defender os direitos dos pobres no país, onde a grande maioria dos supostos proprietários de terra, não menos que seus antigos arrendatários e inquilinos, padecem da falta de documentação necessária para estabelecer legalmente a propriedade.<sup>494</sup>

Em segundo lugar, os projetos de reforma da titulação da terra devem ser feitos com cuidado. Os requisitos probatórios para o estabelecimento da propriedade da terra em tese trariam benefícios, como acelerar a transferência de terras para empresas e desenvolvedores de residências.

No entanto, se feitos de forma errada, esses projetos só deixariam a população mais pobre ainda mais vulnerável, de modo a permitir que suas retiradas prossigam mais facilmente por meio do sistema legal, por exemplo, ao impor maior pressão sobre os pobres para vender suas propriedades.

Por conseguinte, como princípio geral, quando o direito à moradia para os deslocados entra em conflito com restituição de terras e propriedades para os mais poderosos, a moradia para os pobres precisa ter precedência.<sup>495</sup> Ou seja, se os princípios de propriedade e moradia

---

<sup>493</sup> CALHAN, Greger. Forced Evictions, Mass-Displacement, and the Uncertain Promise of Land and Property Restitution in Haiti (May 9, 2012). **11 Hastings Race & Poverty L. J. 157 (Winter 2014 Forthcoming)**. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2376795>.

<sup>494</sup> CALHAN, Greger. Forced Evictions, Mass-Displacement, and the Uncertain Promise of Land and Property Restitution in Haiti (May 9, 2012). **11 Hastings Race & Poverty L. J. 157 (Winter 2014 Forthcoming)**. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2376795>.

<sup>495</sup> Uma estrutura legal abrangente pode minimizar potenciais conflitos com leis e normas consuetudinárias relevantes para a Relocação Planejada. Nesse contexto, a ACNUR desenvolveu um “checklist” para a verificação de problemas a serem considerados, na forma de questões legais de relevância Particular para a Decisão da Relocação Planejada:

subjacentes à restituição começam a pender em direções opostas, então o princípio de habitação deve pesar mais na balança.

Certamente, os proprietários de terra podem ter interesses válidos, mas o custo do atraso e da reconstrução de habitações não deve ser suportado pelos mais vulneráveis.<sup>496</sup>

Ao longo desta seção até o presente ponto, ao se analisarem as abordagens dispensadas ao direito de moradia das pessoas deslocadas, ficou claro que há algo de satisfatório na restituição em espécie. O que foi inicialmente subtraído é devolvido ao seu legítimo proprietário.

É reconfortante pensar que a volta para casa de refugiados e deslocados internos após deslocamentos forçados é sempre possível. Tal paradigma é conceitualmente claro e deixa a impressão de que a vida pode "voltar ao normal" após um conflito armado ou qualquer outra forma de violação a direito humano. Também permite que a comunidade internacional

- 
- Foi realizado um exercício de mapeamento para determinar se, e de que maneira, as leis, políticas ou regulamentos existentes se relacionam com a Realocação Planejada? Existem leis, políticas ou regulamentos internos que fornecem a base legal, autoridade e / ou estrutura para que o Estado realize a Realocação Planejada? As novas leis, políticas ou regulamentações são necessárias? Existem conflitos entre leis, políticas ou regulamentos existentes?
  - As leis, políticas ou regulamentos existentes estão em conformidade com as obrigações legais internacionais do Estado, incluindo suas obrigações sob a lei de direitos humanos em relação a indivíduos e / ou grupos (ou seja, direitos individuais e coletivos)? As leis, políticas ou regulamentos relevantes para a realização do Realojamento Planejado permitem ao Estado proteger os direitos de Pessoas Relocalizadas e Outras Pessoas Atingidas? Existem leis, políticas ou regulamentos que proíbem a discriminação?
  - As leis, políticas ou regulamentações identificam mecanismos pelos quais indivíduos, famílias ou comunidades podem solicitar ao Estado que realize a Realocação Planejada?
  - As leis, políticas ou regulamentos fornecem mecanismos para salvaguardar contra o deslocamento arbitrário? Está claro que a razão para decidir que a Realocação Planejada é necessária é a segurança e / ou a saúde de pessoas ou grupos a serem realocados?
  - As leis, políticas ou regulamentações proíbem a realocação física ou a liquidação de pessoas realocadas para áreas de alto risco?

#### Questões Legais de Relevância Particular para as Responsabilidades Institucionais

- As leis, políticas ou regulamentos articulam os direitos e responsabilidades de diferentes atores, incluindo autoridades estatais relevantes, pessoas realocadas, outras pessoas afetadas e atores não estatais?
- As leis, políticas ou regulamentos identificam os agentes do Estado - como ministérios, departamentos, instituições, autoridades locais ou indivíduos - com autoridade para tomar decisões, incluindo a decisão de iniciar a transferência planejada e autoridade para delegar decisões sobre aspectos da realocação planejada? ?
- As leis, políticas ou regulamentos articulam critérios fundamentais sobre os quais os atores estatais com autoridade delegada para tomar decisões devem tomar decisões, inclusive a decisão de iniciar a Realocação Planejada?
- As leis, políticas ou regulamentos identificam os atores do Estado - como ministérios, departamentos, instituições, autoridades locais e indivíduos - responsáveis pela implementação da recolocação planejada, bem como os atores estatais e não estatais autorizados a apoiar a realocação planejada? Cf. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Planned%20Relocations%20Toolbox%20-%20Final%20Version.pdf> Acesso em abr. 2018.

<sup>496</sup> CALHAN, Greger. Forced Evictions, Mass-Displacement, and the Uncertain Promise of Land and Property Restitution in Haiti (May 9, 2012). **11 Hastings Race & Poverty L. J. 157 (Winter 2014 Forthcoming)**. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2376795>

sustente que, por suas ações de facilitação do retorno, os efeitos de graves violações dos direitos humanos, incluindo tentativas de limpeza étnica, podem ser revertidos em parte.

No entanto, sabe-se que, seja qual for a causa, o deslocamento é sempre desagradável, sempre brutal, mas muito raramente é curto. Portanto, dificilmente é possível um retorno real e imediato à origem da origem.

Essa realidade da experiência dos refugiados e dos deslocados internos não deve diminuir os esforços para que a justiça seja fornecida para aqueles que sofreram violações de direitos de propriedade e de moradia. O que se põe em dúvida, no entanto, são os remédios e sua priorização.

Apesar de sua atratividade, o impulso atual disponível para a restituição em espécie precisa ser reavaliado. Não se trata de advogar um afastamento da abordagem legal ou baseada em direitos e voltar a um meio exclusivamente pragmático ou humanitário de lidar com os deslocados, mas de não se entender tal restituição como o único caminho.

Há abundantes exemplos em que escolhas difíceis sobre a busca por moradia e restituição de propriedades tiveram que ser realizadas. A privação de colonos europeus de terras aborígenes na América do Norte, na Austrália e na Nova Zelândia é um desses contextos que podem fornecer lições para o ambiente pós-conflito. A expropriação da propriedade de combatentes durante a Segunda Guerra Mundial é outro digno de nota.<sup>497</sup>

O que todos esses exemplos têm em comum é o reconhecimento de que, apesar da injustiça inicial, após a passagem de um certo tempo e a mudança de circunstâncias, a restituição em espécie nem sempre será preferível ou mesmo viável. Pelo contrário, reconhece-se que compensação ou outros remédios farão mais sentido.

Assumindo-se que, na esfera pós-deslocamento, a restituição em espécie deve às vezes dar lugar ao reconhecimento de interesses de propriedade concorrentes e à disponibilidade de outros remédios ou de outros arranjos de propriedade para o dono pré-conflito, torna-se necessário perguntar quais considerações devem orientar essa tomada de decisão.

É importante que haja espaço para que os próprios deslocados internos sejam capazes de encontrar as soluções mais úteis em um determinado deslocamento.<sup>498</sup> Diante de um

---

<sup>497</sup> SMIT, Anneke. *The property rights of refugees and internally displaced persons: beyond restitution*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2012.

<sup>498</sup> Em posicionamento contrário a esta ideia, citam-se as argumentações apresentadas por Anderson (2011), mais voltadas à fixação genérica de parâmetros e diretrizes legais que à busca de soluções mais individualizadas e customizadas às situações próprias dos refugiados e deslocados internos. Anderson aponta que os Princípios de Pinheiro são insuficientes para abordar seis questões-chave que ligadas à restituição. São eles: primeiro, a opção de reassentamento como igualmente válida como retorno; segundo, o deslocamento de ocupantes temporários; terceiro, a designação de responsabilidade pela propriedade

programa de restituição que não atendeu as suas necessidades, por exemplo, alguns deslocados internos iraquianos conseguiram trocar de casa com outros deslocados internos, corroborados em alguns casos por agentes imobiliários. As trocas de casas também foram reportadas em outros contextos de deslocamento, incluindo a Bósnia.<sup>499</sup>

Ao contrário da organização conceitual de um regime internacional que oferece a restituição em espécie como virtualmente o único recurso disponível, o que se propõe é necessariamente algo mais plural. São soluções viáveis que proporcionarão acesso direto e eficiente à moradia aos deslocados internos.

Sem dúvida, os Princípios de Pinheiro e os desenvolvimentos institucionais que eles representam são desenvolvimentos positivos.<sup>500</sup> Espera-se que, com o tempo, um paradigma operável possa emergir para garantir que os direitos de moradia e propriedade dos DIs sejam genuinamente protegidos e permitam que os deslocados iniciem adequadamente o processo de reconstrução de suas vidas.

---

durante a ocupação secundária; quarto, limitações temporais na reintegração de posse; quinto, diferentes concepções de propriedade; e, finalmente, a coordenação da restituição regional de regimes.

O mencionado autor argumenta a favor do refinamento dos Princípios para melhorar sua eficácia.

Segundo ele, em primeiro lugar, os Princípios deveriam endossar mais compensação como solução duradoura, com igual importância reservada ao de retorno.

Em segundo lugar, o direito a alojamento alternativo deveria ser limitado tanto quanto possível. Isto poderia ser feito especificando que os meios temporários ocupantes fora do Estado devem ser avaliados para determinar se o usuário pode requerer assistência habitacional. Além disso, os Princípios deveriam especificar que certas categorias de usuários não devem ter direito à provisão de alojamento alternativo, caso de aproveitadores de guerra ou indivíduos que migram voluntariamente de países terceiros para tirar proveito de propriedades abandonadas. Como a ocupação secundária é um dos principais impedimentos para reintegração de posse, deveria ser limitado tanto quanto possível.

Terceiro, os Princípios poderiam ser melhorados especificando-se quem é responsável pela propriedade durante a ocupação. Este é um ponto-chave, uma vez que ajudaria a esclarecer questões como quem deve pagar contas de serviços públicos ou da manutenção da propriedade, ou de danos que ocorrem durante a ocupação.

Quarto, os Princípios devem ser emendados para refletir quais são os critérios para se determinar se uma ocorrência de expropriação em algum momento do passado deve ser abordado ou não. Existem vários casos de expropriação que ocorreram ao longo do século passado, muitos dos que permanecem sem resposta.

Em quinto lugar, como os casos da Bósnia e Herzegovina mostram, as consequências de conflitos exigem um mecanismo de coordenação regional, para garantir, por exemplo, que os ocupantes não possam ocupar várias propriedades impunemente. Para este fim, seria útil que os Princípios especificassem um escritório multiestadual a ser criado.

Finalmente, para o autor, os Princípios seriam mais abrangentes se eles observassem as várias formas de propriedade e direitos de uso da terra que podem ser aplicados em casos de propriedade comunal ou uso nômade. ANDERSON, Miriam J.; The UN Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons (The Pinheiro Principles): Suggestions for Improved Applicability, *Journal of Refugee Studies*, Volume 24, Issue 2, 1 June 2011, Pages 304–322, <https://doi.org/10.1093/jrs/fer005>.

<sup>499</sup> SMIT, Anneke. The property rights of refugees and internally displaced persons: beyond restitution. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2012.

<sup>500</sup> SMIT, Anneke. The property rights of refugees and internally displaced persons: beyond restitution. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2012.

#### 1.4 Opções de restituição e retorno na realidade brasileira dos rompimentos de barragens

Os deslocamentos causados por barragens são especialmente sensíveis a tais temas. Por ocorrerem predominantemente em áreas rurais, costumam afetar diretamente não apenas as moradias, mas a renda, os costumes e as tradições das famílias locais.

Entre as barragens construídas no Brasil a partir dos anos 2000, a Usina Hidroelétrica (UHE) Belo Monte, a quarta maior hidrelétrica do mundo, foi a que apresentou os maiores efeitos adversos.

A usina provocou o deslocamento de cerca de 30 mil pessoas, contribuindo significativamente para que o município de Altamira, onde a UHE está localizada, se tornasse a cidade mais violenta do Brasil. Além de liderar o *ranking* nacional no quesito homicídios e mortes violentas sem causas identificadas, a violência sexual contra mulheres, crianças e adolescentes também aumentou consideravelmente em Altamira.<sup>501</sup>

Na construção de Belo Monte, houve a prevalência de indenizações em detrimento de reassentamentos. Por consequência, tornou-se inviável a recomposição de atividades produtivas das famílias deslocadas e aumentou-se o risco de comunidades inteiras desaparecerem. A UHE impactou desproporcionalmente os ribeirinhos moradores das margens e ilhas do rio Xingu, muitos dos quais não tiveram seu reconhecimento como população tradicional garantido.<sup>502</sup>

Por outro lado, como consequência positiva, a mobilização em torno da causa ribeirinha levou à criação do Conselho Ribeirinho do Reservatório da UHE Belo Monte, uma instância de negociação coletiva liderada pelos ribeirinhos para propor medidas reparatórias eficazes e justas.

No caso do desastre de Mariana, a mobilização dos atingidos – também fruto do extenso sofrimento a que foram submetidos – gerou, como mencionado no capítulo anterior, diretrizes acordadas nos autos dos processos n. 0400.17.004149.7 e 0400.15.004335-6, no que toca à reparação do direito de moradia das vítimas.

No corpo de tais diretrizes é possível notar ideias afetas tanto às noções de “House, Land and Property”, quanto aos Princípios de Pinheiro.

---

<sup>501</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018.

<sup>502</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018.

Ilustrativamente, claramente condizente com os direitos advindos de HLP é a diretriz geral de autodeclaração, em oposição à necessidade de ampla comprovação documental relativa ao direito de moradia:

1. A autodeclaração das famílias atingidas quanto aos seus imóveis de origem deverá ser garantida como fonte de informação válida, e deverá ser a principal fonte de informações na elaboração ou revisão, e execução dos projetos de reassentamentos e reconstruções,
2. Para respeitar a conformação atual dos núcleos familiares, abarcando os casos de separação, novas uniões, falecimentos, nascimentos, e outros casos, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão garantir um imóvel para cada núcleo, quando assim for o desejo do núcleo familiar, observados critérios razoáveis e geralmente aceitos, regras de aferição da formação da efetiva formação de novos núcleos familiares, e que tal realidade esteja considerada no cadastro,<sup>503</sup>

Essas diretrizes mostram-se absolutamente necessárias frente à conhecida dificuldade de se possuírem documentos após um desastre socioambiental de grandes proporções, bem como de, após decurso de tempo, se manter o núcleo familiar nos exatos moldes anteriores ao rompimento da barragem.

As diretrizes acordadas demonstram, ainda, evidente opção pela preponderância da restituição sobre o recebimento de indenização, nos mesmos termos do disposto nos Princípios de Pinheiro:

#### MODALIDADES DE REPARAÇÃO

As modalidades de reparação ao direito à moradia violado que deverão ser ofertadas aos atingidos e atingidas são:

**Reassentamento coletivo:** Ato de reparação diante de uma remoção forçada de uma comunidade do seu local de origem para uma nova área. O reassentamento coletivo deve garantir a restituição do direito à moradia adequada, da retomada as atividades produtivas, volta dos modos de vida e do acesso igualitário para todos os bens coletivos de uma comunidade.

**Reassentamento familiar:** Ato de reparação de uma remoção forçada de um núcleo familiar do seu local de origem para uma nova área. O reassentamento familiar deve

---

<sup>503</sup> Diretrizes acordadas, em 6 de fevereiro de 2018, nos autos dos processos n. 0400.17.004149.7 e 0400.15.004335-6, quanto à reparação do direito à moradia dos atingidos com o rompimento da Barragem de Fundão, em trâmite na 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais, da Comarca de Mariana/TJMG.

garantir a restituição do direito à moradia adequada, da retomada as atividades produtivas, volta dos modos de vida e do acesso igualitário para todos os bens coletivos do núcleo familiar removido.

Reconstrução: Ato de reparação diante de um imóvel atingido. A reconstrução visa a reparação da moradia na área de origem de forma a restabelecer as condições de uso para fins de habitação, atividades produtivas e modos de vida. A premissa dessa modalidade de reparação é o acesso às informações sobre os riscos de permanência na área atingida, nos termos da legislação aplicável.

**A indenização pela perda da moradia deverá ser garantida como uma opção do núcleo familiar, conforme as diretrizes previstas neste documento, sempre respeitada a autonomia da vontade do atingido.**

#### CRITÉRIOS DE ACESSO À RESTITUIÇÃO DO DIREITO À MORADIA

O acesso ao reassentamento coletivo, familiar e reconstrução, deverá ser garantido para os casos que se enquadram em ao menos um dos seguintes critérios:

Deslocamento físico compulsório;

Inabitabilidade (descumprimento das condições mínimas de habitabilidade (saneamento, acabamento, iluminação, ventilação, estrutural etc), balizadas por normas, como a NBR 15575 - Edificações Habitacionais e a NBR 9050 - Acessibilidade a Edificações;

Isolamento comunitário; e

Impossibilidade de manutenção dos métodos tradicionais de produção;

(...)

9. Nos casos de reconstrução, reassentamento familiar e reassentamento coletivo, deverá ser garantida às famílias/comunidades a possibilidade de escolha entre: a) a gestão das obras pela Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova; b) a autogestão comunitária com assessoria técnica de confiança dos atingidos, ficando o atingido ou família que escolher pela autogestão integralmente responsável pelo resultado das obras; c) “construção assistida”, nos termos acordados em reunião realizada entre as partes no dia 01.02.2018.

(...)

18. No momento da compra assistida, deverá ser garantido ao núcleo familiar a opção entre: 1) a compra de imóvel com edificações e benfeitorias sem a necessidade de reformas, ou 2) a compra de imóvel com edificações e benfeitorias com necessidade de reformas que deverão ser realizadas pela Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, ou 3) a compra do terreno e posterior construção das edificações e benfeitorias que deverão ser realizadas pela Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, ou pelo modelo de autogestão, ficando o atingido ou família que escolher pela autogestão integralmente responsável pelo resultado das obras;

19. No reassentamento familiar, a compra assistida deverá considerar: 1) a avaliação do imóvel de origem na situação anterior ao rompimento da barragem de Fundão, a partir da autodeclaração, devidamente validada no processo de cadastro, do núcleo familiar titular do direito, 2) o processo de retomada das atividades produtivas e, 3) as demais diretrizes definidas para o reassentamento;

(...)

#### BENFEITORIAS



O projeto das benfeitorias deverá ser elaborado em conjunto com o projeto da edificação principal (moradia) e dos planos de retomada de atividades econômicas, respeitando sempre a participação e as escolhas dos núcleos familiares;

**As benfeitorias deverão ser restituídas, e compensadas quando não for possível garantir as mesmas condições, ou indenizadas em pecúnia à escolha do núcleo familiar, devendo a compensação ou a indenização serem apuradas mediante laudo técnico específico;**

(...)

#### INDENIZAÇÃO

**A indenização pela perda da moradia não poderá ser ofertada pela Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, como forma de reparação (atendimento), mas as famílias poderão requerer essa opção de forma individualizada, desde que tenham acesso prévio aos projetos urbanos e projetos dos imóveis no caso de reassentamento coletivo, e projeto dos imóveis no caso de reassentamento familiar e reconstrução, para que seja possível comparar qual opção atende melhor a família;**

**No momento da escolha entre a restituição e a indenização pela perda da moradia, o núcleo familiar deverá ter direito, quando assim desejar, a ser acompanhado por sua assessoria técnica ou por profissional de sua confiança;**

No caso do núcleo familiar optar pela indenização por perda da moradia, deverá ser garantido o pagamento de até 12 (doze) aluguéis a partir do depósito do valor acordado<sup>504</sup> (grifos não constam do original).

(...)

#### ESCOLHA E ARREPENDIMENTO

**20. As famílias que optaram pela reconstrução antes da homologação do presente acordo, deverão ter direito ao arrependimento, e poderão escolher outra modalidade de reparação, quais sejam: compra assistida ou a indenização pela perda do imóvel. O direito ao arrependimento deverá ser garantido até 18 meses após a notificação das famílias aplicáveis;<sup>505</sup>**

A compensação, conforme entendida nos Princípios de Pinheiro, deve ser aplicada de forma estrita, a fim de remediar e ser reservada apenas para casos específicos. Ela não deve ser vista como uma alternativa à restituição e deve ser usada somente quando a restituição não é factualmente possível ou quando a parte lesada aceitar conscientemente e voluntariamente a compensação em vez da restituição, ou quando os termos de uma negociação de paz ou outro acordo previrem uma combinação de restituição e compensação.

Ao mesmo tempo, é importante notar que compensação e restituição não devem ser vistas como uma decisão 'ou / ou', e os Princípios corretamente reconheceram que, em alguns casos, uma combinação de compensação e restituição pode ser o remédio mais apropriado. Assim, a título de exemplo, uma combinação de direitos de restituição, garantindo ao

<sup>504</sup> Diretrizes acordadas, em 6 de fevereiro de 2018, nos autos dos processos n. 0400.17.004149.7 e 0400.15.004335-6, quanto à reparação do direito à moradia dos atingidos com o rompimento da Barragem de Fundão, em trâmite na 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais, da Comarca de Mariana/TJMG.

<sup>505</sup> Pontos acordados, em 27 de março de 2018, nos autos do processo n. 0400.15.004335-6, quanto às diretrizes de reparação do direito à moradia dos atingidos com o rompimento da Barragem de Fundão, em trâmite na 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais, da Comarca de Mariana/TJMG.

requerente o direito de recuperar suas casa e terra originais, e a prestação de assistência financeira na forma de compensação para os propósitos de reconstrução ou reparo da casa em questão pode ser a mais sustentável e equitativa maneira de fornecer uma solução durável.

Quando a destruição da propriedade efetivamente impede a restituição integral, a única alternativa adequada é a compensação para restaurar o valor da perda da moradia destruída. A compensação, nada obstante, deve ser concedida com a mesma intenção de restituição, para que as vítimas sejam devolvidas, tanto quanto possível, a sua posição original de pré-perda ou pré-lesão. Quando a indenização é fornecida, deve ser dada de uma forma que seja razoável em termos da sua relação com o valor do dano sofrido pela vítima.

É importante notar que, embora as diretrizes que norteiam o caso Samarco tenham sido fruto de mobilização coletiva das vítimas, elas conseguiram, em grande medida, abordar questões relativas ao direito à moradia dos atingidos sob o prisma da fixação genérica de parâmetros, nos moldes de verdadeiras diretrizes normativas.

A busca por soluções não tão individualizadas e customizadas poderia autorizar a aplicação de tais diretrizes a outras situações de deslocamento interno, para além do rompimento da barragem do Fundão.

## **SEÇÃO 2: UTILIZAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS EM BUSCA DE RESPOSTAS À QUESTÃO DOS DESLOCADOS INTERNOS. HÁ VIABILIDADE?**

Ainda no intento de encontrar respostas capazes de realmente devolver aos deslocados internos o pertencimento perdido, esta seção indaga se a utilização de instrumentos do sistema internacional de direitos humanos pode ser a solução, frente à incapacidade local de resolução efetiva do problema, como se observou no desastre de Mariana.

De fato, como um fenômeno rapidamente crescente, o deslocamento interno tem colocado uma pressão intensa sobre o direito internacional e sua capacidade de adaptação às novas realidades e desafios.

Existe uma necessidade urgente de se avaliar o papel que o direito internacional e particularmente o direito internacional dos direitos humanos (DIDH) e o direito internacional humanitário (DIH) desempenham no desenvolvimento de um quadro legal aceitável de regras que regem essa área. A partir disso, faz sentido tratar-se da doutrina da responsabilidade de proteger e da eventual utilização da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

## 2.1 Da responsabilidade de proteger

A responsabilidade de proteger, doutrina surgida em 2001 para resolver os problemas de legalidade e de legitimidade das intervenções humanitárias, criou grandes expectativas no sentido de que seria capaz de trazer maior proteção aos deslocados internos.

Inerente à ideia de Responsabilidade de proteger tem-se a noção, já tratada ao longo desta tese, de que há dois tipos de “responsabilidade”: (i) a “responsabilidade primária” dos Estados de proteger sua população contra determinadas violações de direitos humanos; (ii) a “responsabilidade subsidiária” da comunidade internacional de assistir os Estados e intervir quando necessário.<sup>506</sup>

Quando civis inocentes são vítimas de graves violações aos seus direitos humanos, uma questão que se levanta é se uma ação poderia ter sido ou pode ser tomada para deter esse horror arbitrário. Enquanto o desejo de agir para evitar tais atrocidades é forte, os problemas associados são immanentemente complexos.

Aqueles que são contra a interferência muitas vezes baseiam suas posições em considerações de soberania, de acordo com o artigo 2 (4) da Carta da ONU.<sup>507</sup> Por outro lado, defensores da ação postulam, por exemplo, que a Convenção de 1948 sobre a Prevenção e a punição do crime de genocídio "obriga os Estados a tomar medidas para prevenir e punir atos de genocídio".<sup>508</sup>

A principal linha divisória entre soberania/não-interferência, por um lado, e proteção dos direitos humanos/intervenção humanitária, por outro, é manifestada no seio do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O CSNU é marcado por posições entrincheiradas entre a China e a Rússia, com poder de veto, que tendem a apoiar argumentos estritos de soberania, e Estados Unidos, França e Reino Unido, que também têm poder de veto, mas expuseram o desejo de derrogar as considerações estritas de soberania em favor da

---

<sup>506</sup> GOUVEIA, G. P. V. **A responsabilidade de proteger (deslocados internos)? O papel da prevenção e da dimensão local**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília.

<sup>507</sup> “Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”.

<sup>508</sup> Artigo 5.º As Partes Contratantes obrigam-se a adotar, de acordo com as suas Constituições respectivas, as medidas legislativas necessárias para assegurar a aplicação das disposições da presente Convenção e, especialmente, a prever sanções penais eficazes que recaiam sobre as pessoas culpadas de genocídio ou de qualquer dos atos enumerados no artigo 3.

intervenção.<sup>509</sup> Como tal, o CSNU frequentemente aparece dividido e enredado em um impasse.

O que pode ser feito para garantir que os cidadãos estejam mais bem protegidos contra crimes hediondos, como genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica?

Após o genocídio em Ruanda em 1994 e os massacres nos Balcãs na década de 1990, houve um sentimento comum de repulsa pela tomada de consciência de que o mundo estava finalmente chegando a um acordo com o fato de que milhões de pessoas não podem ser deliberadamente exterminadas por seus governos ou por outros indivíduos insensíveis sem consequências.

Na esteira do ataque de Saddam aos curdos em Kosovo, a comunidade internacional precisava de um padrão em torno do qual as nações pudessem se reunir para declarar um senso compartilhado de que a soberania não poderia ser usada para viciar os direitos básicos dos cidadãos.<sup>510</sup>

Em 2005, a ONU realizou sua Cúpula Mundial, cujo Documento Final tratou, entre outros, da responsabilidade de proteger. Os parágrafos 138-140<sup>511</sup> delinearam os princípios da

---

<sup>509</sup> KINGAH, S.; SEIWERT, E. The contested emerging international norm and practice of a responsibility protect: where are regional organizations? *North Carolina Journal of International Law*, 42. 2017. P. 115-189.

<sup>510</sup> KINGAH, S.; SEIWERT, E. The contested emerging international norm and practice of a responsibility protect: where are regional organizations? *North Carolina Journal of International Law*, 42. 2017. P. 115-189.

<sup>511</sup> Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad 138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana. 139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos. A/RES/60/1 34 140. Apoyamos plenamente la misión del Asesor Especial del Secretario General para la Prevención del Genocidio. Disponible em: <https://undocs.org/es/A/RES/60/1>. Acesso em jan.2019.

norma emergente da responsabilidade de proteger. O parágrafo 138 estabeleceu a responsabilidade de proteger os civis de genocídio, de crimes de guerra, de crimes contra a humanidade e de limpeza étnica em cada Estado. O parágrafo 139 estendeu a responsabilidade de proteger à comunidade internacional, que deverá usar medidas diplomáticas apropriadas, em conformidade com os Capítulos VI e VIII da Carta, para ajudar a proteger as populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

Desde 2009, o Secretário-Geral da ONU emitiu relatórios importantes sobre a responsabilidade de proteger para consideração da Assembleia Geral. No relatório de 2015, o Secretário-Geral refletiu sobre o caminho trilhado e apresentou seis áreas prioritárias para a próxima década. O foco estará em: (1) sinalizar o compromisso político nos níveis nacional, regional e global para proteger as populações de crimes de atrocidade; (2) elevar a prevenção como um aspecto central da responsabilidade de proteger; (3) esclarecer e expandir as opções de resposta oportuna e decisiva; (4) abordar o risco de recorrência; (5) reforçar a ação regional para prevenir e responder a crimes de atrocidade; e (6) fortalecer as redes internacionais dedicadas à prevenção do genocídio e à responsabilidade de proteger.

Uma inegável contribuição da doutrina da responsabilidade de proteger diz respeito à prevenção, princípio que permeia todo o conceito – tanto a responsabilidade que cada Estado tem de proteger populações, quanto a da comunidade internacional, ao apoiar os Estados no exercício de sua responsabilidade.<sup>512</sup>

Coube ao Secretário-Geral da ONU refletir sobre a implementação da responsabilidade de proteger em um relatório<sup>513</sup> de 2009 que, entre outras coisas, reorganiza a discussão em três pilares. Segundo ele, o primeiro pilar reforça o entendimento de que cada Estado tem a responsabilidade primária de proteger suas populações. O segundo pilar prevê que a comunidade internacional tem a responsabilidade de recorrer a meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos que sejam adequados para proteger populações em apoio aos Estados envolvidos. O terceiro pilar enfatiza que, quando as autoridades nacionais realmente fracassarem, ou quando os meios pacíficos se mostrarem inadequados, a comunidade internacional poderá recorrer à ação coletiva, de maneira decisiva e oportuna, por meio do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de acordo com a Carta da ONU,

---

<sup>512</sup> HAMANN, Eduarda P. (2012c), A “Responsabilidade de Proteger” e “ao Proteger”: breve histórico e alguns esclarecimentos. In: *O Brasil e a Agenda Global*. Edited by Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Rio de Janeiro: CEBRI, pp. 25-28.

<sup>513</sup> Cf. [https://www.un.org/ruleoflaw/files/SG\\_reportA\\_63\\_677\\_en.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/SG_reportA_63_677_en.pdf). Acesso em fev.2019.

analisando-se cada caso. Esses são os parâmetros previstos pelo Documento Final de 2005, reforçados posteriormente pelo relatório do SGNU.

O terceiro pilar é o mais controverso e, de maneira incorreta, tem sido frequentemente equiparado, em sua integridade, ao uso da força ou à intervenção militar unilateral. Nada obstante, o Terceiro Pilar não pode ser reduzido ao uso da força, sob pena de se neutralizar politicamente a própria responsabilidade de proteger e de se dificultar o alcance do consenso em relação a sua implementação.

A preocupação com a operacionalização do uso da força sob o Terceiro Pilar fez com que o Brasil apresentasse uma nova expressão à ONU em 2011: “responsabilidade ao proteger”. A “responsabilidade ao proteger”, que tem relação intrínseca com a tradição conservadora e com os valores legalistas e multilaterais da política externa brasileira, resgata antigos princípios, parâmetros e critérios, sobretudo da teoria da guerra justa e do Direito Internacional Humanitário. Entre eles, destacam-se “uso da força somente como último recurso”, “proporcionalidade”, “não causar dano ou instabilidade”, “autoridade” e “prestação de contas” (accountability).<sup>514</sup>

No campo da migração forçada, o debate sobre o escopo da responsabilidade de se protegerem migrantes forçados tem se concentrado principalmente no deslocamento induzido por conflitos, o que se reflete no crescente envolvimento do ACNUR na prestação de assistência e na proteção a pessoas que teriam sido consideradas refugiadas se tivessem atravessado uma fronteira internacional.

Nada obstante, parece mais adequado, sob o prisma da responsabilidade de proteger, dividir os migrantes forçados em três categorias, com base na medida em que seus próprios governos estão dispostos e são capazes de protegê-los.<sup>515</sup>

No primeiro grupo, estão indivíduos cujos governos estão dispostos e são capazes de fornecer proteção. Os deslocados por desastres naturais e mudanças climáticas em países ricos e democráticos geralmente, embora nem sempre, se enquadram nessa categoria. Existe um papel limitado para a comunidade internacional, embora outros governos e organizações internacionais possam oferecer assistência, por exemplo, na forma de equipes de busca e resgate, ajuda financeira para a reconstrução de casas, profissionais de saúde e outros especialistas em socorro em desastres.

---

<sup>514</sup> HAMANN, Eduarda P. (2012c), A “Responsabilidade de Proteger” e “ao Proteger”: breve histórico e alguns esclarecimentos. In: *O Brasil e a Agenda Global*. Edited by Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Rio de Janeiro: CEBRI, pp. 25-28.

<sup>515</sup> MARTIN, S. Forced Migration, the Refugee Regime and the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect 2* (2010) 38–59.

O segundo grupo inclui migrantes forçados em situações em que os governos estão dispostos, mas são incapazes de proteger pessoas deslocadas por desastres ou riscos ambientais. Certamente, os países pobres que não têm capacidade financeira para prestar assistência podem se enquadrar nessa categoria. Eles gostariam de proteger seus cidadãos de danos, mas não têm capacidade ou recursos para fazê-lo. Se a população afetada se deslocar dentro do país de origem para encontrar segurança, um governo pode muito bem tentar cumprir suas responsabilidades de proteção chamando a comunidade internacional para o ajudar.

O terceiro grupo inclui pessoas deslocadas cujos governos não querem oferecer proteção a seus cidadãos, independentemente de sua capacidade de fazê-lo. Isso incluiria situações em que o governo tem a capacidade de fornecer proteção, mas não está disposto a oferecê-lo a alguns ou a todos os seus cidadãos. Por exemplo, o governo não pode gastar seus recursos com opositores políticos ou com grupos étnicos ou religiosos minoritários.

Nesta circunstância, na medida em que os Estados não estejam dispostos a proteger seus próprios cidadãos que são deslocados internos, poder-se-ia lançar mão da chamada “responsabilidade de proteger”.<sup>516</sup>

Parece razoável afirmar que, apesar do fato de que a proteção dos deslocados internos dever ser principalmente responsabilidade de seu Estado de origem, quando o Estado nacional não cumprir suas obrigações para com seus cidadãos e pessoas dentro de sua jurisdição, a comunidade internacional deve ser obrigada a intervir.

Muitas vezes, as respostas humanitárias nacionais às crises dos deslocados internos são marcadas por falhas. Nestes casos, quando os indivíduos precisam de proteção e de assistência, e um Estado de origem é incapaz ou não deseja proteger seus próprios cidadãos, o papel da comunidade internacional provou ser imperativo e essencial no apoio à proteção dos direitos básicos e no intuito de assegurar que as necessidades básicas sejam fornecidas às vítimas.

Afigura-se cada vez mais claro que o sistema de proteção dos direitos humanos não pode mais ser considerado uma competência individual das autoridades nacionais.

A Síria serve como um exemplo atual, em que o governo se recusa a permitir que organizações internacionais prestem assistência humanitária a deslocados internos. Há mais de 7,6 milhões de deslocados internos na Síria (metade dos quais são crianças) que foram forçados a deixar suas casas e meios de subsistência devido a levantes internos e a conflitos

---

<sup>516</sup> MARTIN, S. Forced Migration, the Refugee Regime and the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect* 2 (2010) 38–59.

domésticos no decorrer de 2014. Centenas de milhares de homens, mulheres e crianças perderam suas casas e mudaram-se por todo o país. Surpreendentemente, nenhum reconhecimento disso foi feito pelas autoridades sírias. Como consequência, há um papel limitado, mesmo inexistente, de organizações internacionais na prestação de assistência e de apoio a deslocados internos e a outros grupos de pessoas vulneráveis no referido país.<sup>517</sup>

As violações verificadas na Síria deixam claro que os deslocados internos não podem mais ser protegidos exclusivamente por seu estado de origem. Nos casos de incapacidade ou de fracasso desse Estado, a promoção e a proteção dos direitos humanos dos deslocados internos deve se tornar uma preocupação internacional e ser coberta pelas competências compartilhadas da comunidade internacional.

Nesse contexto, a doutrina da responsabilidade de proteger<sup>518</sup> implica um novo olhar sobre o conceito de soberania, de modo a trazer a ideia da soberania como responsabilidade.

Isso significa que a soberania deve ser compreendida como o direito/dever de cada Estado de, em concordância com o Direito Internacional, exercer com responsabilidade suas funções de Estado. Assim, o Estado soberano deve garantir os dir. humanos no seu território e cooperar globalmente como membro responsável. Desta forma, a soberania encontra-se inseparável da proteção dos direitos humanos.<sup>519</sup>

A responsabilidade não seria, portanto, um elemento externo de limitação de soberania, mas um elemento constitutivo da própria soberania. Em outras palavras, soberania como responsabilidade significa assegurar os direitos e as liberdades fundamentais.

Nada obstante, a doutrina da responsabilidade de proteger, naturalmente, não está isenta de críticas. Ao contrário, é acusada de ser uma maneira academicamente sofisticada de se conquistarem interesses econômicos por meio de força militar; um instrumento que objetiva servir às agendas de alguns países em lugar de, verdadeiramente, focar na proteção de civis.<sup>520</sup>

Entre os países que defendem essa ideia está a Argélia, que vê verdadeiro conflito Norte-Sul por detrás do verniz humanitário proclamado.<sup>521</sup> A Argélia chega mesmo a afirmar

---

<sup>517</sup> SILSKA, Magdalena, Protection of Internally Displaced Persons: An International Legal Obligation? (July 3, 2015). **Polish Yearbook of International Law**, Vol. 34 (2014), pp. 249-271. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2676235>. Acesso em 26 jan. 2018.

<sup>518</sup> Francis M. Deng, Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothschild, and I. William Zartman, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1996).

<sup>519</sup> MORIKAWA, M. M. **Deslocados Internos: Entre a soberania do Estado e a proteção internacional dos Direitos do Homem. Uma crítica ao sistema internacional de proteção dos refugiados**. Studia Iuridica n° 87. Coimbra Editora. 2006.

<sup>520</sup> HAMANN, E.; MUGGAH, R. (org.). A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional? *Instituto Igarapé. Brasília, Brasil* - Março de 2013.

<sup>521</sup> Embora países “do Sul”, como Ruanda e Quênia, defendam a doutrina da responsabilidade de proteger.



que a doutrina da responsabilidade de proteger entra em confronto com a própria Carta das Nações Unidas<sup>522</sup>, ao desrespeitar a noção de soberania estatal. Claramente, esse país africano percebe o conceito de soberania por meio de seu viés original, de direito, e não de responsabilidade.

Na verdade, o conceito moderno de soberania estatal tem sido desafiado pela mudança da comunidade internacional e pela lenta, mas progressiva, configuração dos princípios imperativos da paz e dos direitos humanos como norma supranacional.

A elaboração da noção de soberania responsável não busca reinventar o conceito de soberania estatal, mas depura como a soberania, pilar do sistema internacional, pode (e deve) ser entendida na atualidade.

De fato, o que o novo conceito de soberania responsável – e, por consequência, a ideia de Responsabilidade de Proteger – faz é elaborar uma nova forma de abordar a questão da intervenção humanitária, afastando a perspectiva do direito de intervir, e recaracterizando a discussão, não baseada em uma argumentação acerca do direito dos Estados em agir, mas na responsabilidade que eles possuem de proteger seus cidadãos em situação de grave risco. Altera-se o foco do debate intervencionista, concentrando-se na proteção do indivíduo.<sup>523</sup>

No que diz respeito à implementação de uma resolução autorizadora do uso da força, as atenções devem estar voltadas para que o emprego da força seja necessariamente criterioso, proporcional e limitado aos objetivos estabelecidos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A ideia central da responsabilidade de proteger é a de que todos os governos têm a obrigação de proteger as populações dos crimes contra a humanidade. Trata-se, sobretudo, de uma doutrina preventiva. Admite que vivemos em um mundo imperfeito e, se um Estado fracassa de maneira evidente ao não cumprir as suas responsabilidades, a comunidade internacional é obrigada a agir. Portanto, a doutrina não é um direito de intervir, mas uma responsabilidade de proteger; uma transição da política de não-intervenção para a política da não-indiferença com relação às violações dos direitos humanos no mundo.

Parece razoável dizer que o debate agora é sobre como implementar de forma eficaz a responsabilidade de proteger, em vez de questionar se tal responsabilidade existe.

Ninguém quer voltar à situação da década de 1990 - da desiludida hesitação diante da situação na Bósnia ou dos vergonhosos fracassos em Ruanda -, quando o mundo foi incapaz

---

<sup>522</sup> HAMANN, E.; MUGGAH, R. (org.). A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional? *Instituto Igarapé. Brasília, Brasil* - Março de 2013.

<sup>523</sup> ROCHA, R. A Aplicabilidade da Responsabilidade de Proteger na crise Líbia de 2011. Dissertação de Mestrado. *Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC*, Brasil. 2013.

de reagir de forma adequada a grandes violações de direitos humanos. Sem dúvida, o uso indevido de tal responsabilidade degrada o próprio conceito. Embora a clareza de propósito, a proporcionalidade e a precisão continuem essenciais, o desafio primordial é reforçar a política da não-indiferença.<sup>524</sup>

A aludida doutrina, apesar de não ser uma norma internacional, poderia configurar um poderoso conceito político capaz de contribuir para se assegurar os direitos dos deslocados internos. No entanto, ante os mencionados entraves a sua implementação, especialmente no que diz respeito a como implementá-la, resta claro que a doutrina não vem cumprindo a expectativa de evitar ou solucionar os deslocamentos forçados em massa.

## 2.2 Jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Ainda na temática de se lançar mão de instrumentos do sistema internacional de direitos humanos como aliados na solução do deslocamento interno sob análise, é pertinente examinar-se a viabilidade ou não de um apelo à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Em 27 de maio de 2016, diversas entidades da sociedade civil brasileira enviaram solicitação de audiência temática ao então secretário executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, relativamente às violações aos direitos humanos ocorridos em decorrência da atividade mineradora no Brasil.<sup>525</sup>

Expôs-se que o cadastro das famílias atingidas pelo desastre estava sendo efetuado exclusivamente pela Samarco. Relatou-se que, enquanto não cadastradas, às vítimas não era franqueado o acesso à ajuda emergencial oferecida pela empresa.<sup>526</sup>

Embora tenha havido resposta da referida Comissão, em novembro de 2018<sup>527</sup>, no sentido de que “é dever dos Estados tomar todas as medidas adequadas para prevenir,

<sup>524</sup> HAMANN, E.; MUGGAH, R. (org.). A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional? *Instituto Igarapé. Brasília, Brasil* - Março de 2013.

<sup>525</sup> Cf. [https://www.conectas.org/arquivos/editor/files/informe\\_audie%CC%82ncia-minerac%CC%A7a%CC%83o%20revisado.pdf](https://www.conectas.org/arquivos/editor/files/informe_audie%CC%82ncia-minerac%CC%A7a%CC%83o%20revisado.pdf). Acesso em fev.2019.

<sup>526</sup> MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. ISBN 978-85-61012-85-4

<sup>527</sup> A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) fez uma visita in loco ao Brasil, que ocorreu de 5 a 12 de novembro de 2018, em função de convite do Estado brasileiro realizado em 29 de novembro de 2017. Eis partes do relatório gerado a partir dessa visita: “Durante a visita, a Comissão também recebeu informações sobre os graves impactos ambientais, em muitos casos irreversíveis, causados pelas atividades de mineração no Brasil, bem como a ausência de medidas do Estado voltadas a proteger os direitos humanos das pessoas afetadas ou em risco de ter seus direitos violados nesses contextos. Quanto a isso, a Comissão visitou o Estado de Minas Gerais, a fim de acompanhar a situação das pessoas afetadas pelo rompimento da barragem do Fundão, em Mariana, em 5 de novembro de 2015. Tal evento resultou na morte de 19 pessoas,

investigar, sancionar e reparar as violações que são cometidas nesses contextos de desastres, bem como é responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos”, não se pode de modo algum entender tal interação do sistema internacional para com o desastre como sendo exauriente ou dotada de alguma eficácia. A situação concreta das vítimas não foi diretamente modificada pela resposta obtida.

Certamente, a realidade poderia ser diversa caso se entendesse possível o acesso à jurisdição da CIDH, não apenas com vistas à responsabilização do Estado brasileiro, mas também das empresas envolvidas.

Menos problemática é a questão da utilização dos tribunais internacionais de direitos humanos para se responsabilizar o Estado por danos ambientais. Assim, a omissão e negligência do Estado para responsabilizar os agentes de um dano socioambiental têm permitido que diversas demandas sejam apresentadas em tribunais internacionais de direitos humanos, na medida em que há uma vinculação direta entre a fruição desses direitos e a preservação ambiental.

O reconhecimento da importância da preservação ambiental para o exercício de determinados direitos humanos tem sido consolidado paulatinamente pelos tribunais internacionais específicos. A ausência de menção expressa a um direito ao meio ambiente saudável nas diversas convenções sobre direitos humanos não tem sido uma barreira para que os tribunais internacionais de direitos humanos se pronunciem a favor de sua proteção.

---

afetando 39 municípios da baía do Rio Doce, no que representou o maior desastre ambiental do Brasil, por conta da inundação de um dos maiores santuários de biodiversidade marinha do mundo. Além disso, a CIDH foi informada de que, passados três anos do desastre, pouco há avançado na investigação e sanção dos responsáveis e a reparação das vítimas afetadas.

A Comissão sublinha que a mineração e o manuseio dos resíduos tóxicos provenientes de suas atividades no local afetado são de responsabilidade de empresas privadas e, neste sentido, lembra que "os Estados têm a responsabilidade de proteger os direitos humanos dos indivíduos contra as violações cometidas no seu território e/ ou a sua jurisdição por terceiros, incluindo as empresas." Disso se depreende que é dever dos Estados tomar todas as medidas adequadas para prevenir, investigar, sancionar e reparar as violações que são cometidas nesses contextos de desastres, bem como é responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos, o que inclui a reparação adequada das vítimas afetadas, bem como a mitigação dos danos causados pelo comportamento corporativo em questão. Também, quanto ao dever de diligência nesses contextos conectados, por exemplo, com avaliar com antecedência os riscos que podem impactar os direitos humanos, incluindo riscos ao meio ambiente, e medidas adequadas que devem ser tomadas em situações particulares no âmbito de suas atividades comerciais ou produtivas.

A Comissão Interamericana reitera a importância que tais esforços podem ter para a prosperidade dos povos do Hemisfério, o que pode implicar na liberdade de Estado para explorar seus recursos naturais, mediante a concessão à investidores privados ou públicos, nacionais e/ ou internacionais. Ao mesmo tempo, a Comissão adverte que essas atividades devem ser realizadas tomando em consideração medidas adequadas e efetivas para assegurar que não sejam realizadas à custa dos direitos humanos das pessoas, comunidades ou cidades onde elas são realizadas, e que não afetem ao meio ambiente.” Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/238OPport.pdf>. Acesso em fev.2019.

Assim, os litígios internacionais de direitos humanos com repercussão ambiental, e em atividades de mineração, são cada vez mais comuns.<sup>528</sup>

Diferentemente da Convenção Europeia de Direitos Humanos, não existe dispositivo normativo expresso relativo ao meio ambiente na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969. Assim como no sistema europeu de proteção de direitos humanos, a ausência de dispositivo sobre meio ambiente nesta convenção não tem impedido que o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos se interesse pela questão.

Esse interesse pode ser bem retratado por meio da adoção do Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também conhecido como Protocolo de San Salvador de 1988, que consagra expressamente, em seu artigo 11, o direito a um meio ambiente sadio:

#### Artigo 11

Direito a um meio ambiente sadio:

- (1) Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.
- (2) Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.<sup>529</sup>

A referência expressa ao direito ao meio ambiente sadio no Protocolo de San Salvador é uma conquista importante para o fortalecimento da proteção ambiental no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos. Contudo, apesar do avanço da decisão normativa, há um contrapeso no mesmo instrumento jurídico internacional que impede a apresentação de uma violação a seu artigo 11 à apreciação contenciosa da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Trata-se do artigo 19<sup>530</sup>, 6º do Protocolo de San Salvador. De fato, o Protocolo de San Salvador só autoriza a intervenção da Comissão ou da Corte em relação à violação dos

---

<sup>528</sup> No âmbito da Corte europeia de direitos humanos, tem-se, ilustrativamente, o caso *Lopez Ostra* contra a Espanha, em que a Corte decidiu que um dano ambiental significativo pode afetar o bem-estar pessoal, comprometendo o direito à privacidade e à vida familiar, garantido no artigo 8º da Convenção Europeia de Direitos Humanos. Em outra decisão, no caso *Taskin* e outros contra a Turquia, a Corte confirmou sua jurisprudência de proteção concomitante da saúde humana e do meio ambiente. O pedido fundava-se no fato de que o processo de concessão de exploração de mina de ouro na Turquia violava o artigo 2º e o artigo 8º da aludida Convenção. A atividade de mineração causava poluição sonora de explosivos e instrumentos de escavação, o que causava um dano significativo ao meio ambiente e comprometia, conseqüentemente, a qualidade de vida daquelas pessoas. A Corte aceitou as alegações e afirmou que a Turquia havia realmente violado a obrigação de garantir às pessoas sob sua jurisdição o direito à vida privada e familiar. *In*; TOLEDO, André de Paiva; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; THOMÉ, Romeu. *Acidentes com barragens de rejeitos da mineração e o princípio da prevenção: de Trento (Itália) a Mariana (Brasil)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

<sup>529</sup> Cf. [http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo\\_de\\_San\\_Salvador.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm). Acesso em fev.2019.

<sup>530</sup> Artigo 19

direitos sindicais (art. 8º, 1º, “a”) e dos direitos educacionais (art. 13). Entretanto, o mesmo documento permite, em seu artigo 19, 7º, que a Comissão elabore relatórios e recomendações sobre todos “os direitos econômicos, sociais e culturais ali previstos, inclusive os de caráter ambiental”. Logo, apesar da vedação do artigo 19, 6º, o tema ambiental tem sido crescentemente apreciado naquele sistema regional de proteção de direitos humanos, especialmente em relação às condições de vida e moradia das populações indígenas.<sup>531</sup>

Sem dúvida, mais complicada é a questão de responsabilização autônoma, por meio de cortes internacionais, das empresas envolvidas no desastre ambiental.

Há uma inegável assimetria normativa e institucional<sup>532</sup> que opõe as regras de proteção ao investimento e as normas internacionais relativas aos direitos humanos, o que equivale a dizer: Estados podem ser levados a Cortes de arbitragem por violarem os direitos

#### Meios de proteção

1. Os Estados Partes neste Protocolo comprometem-se a apresentar, de acordo com o disposto por este artigo e pelas normas pertinentes que a propósito deverão ser elaboradas pela Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, relatórios periódicos sobre as medidas progressivas que tiverem adotado para assegurar o devido respeito aos direitos consagrados no mesmo Protocolo.

2. Todos os relatórios serão apresentados ao Secretário-Geral da OEA, que os transmitirá ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, a fim de que os examinem de acordo com o disposto neste artigo. O Secretário-Geral enviará cópia desses relatórios à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

3. O Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos transmitirá também aos organismos especializados do Sistema Interamericano, dos quais sejam membros os Estados Partes neste Protocolo, cópias dos relatórios enviados ou das partes pertinentes deles, na medida em que tenham relação com matérias que sejam da competência dos referidos organismos, de acordo com seus instrumentos constitutivos.

4. Os organismos especializados do Sistema Interamericano poderão apresentar ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura relatórios sobre o cumprimento das disposições deste Protocolo, no campo de suas atividades.

5. Os relatórios anuais que o Conselho Interamericano Econômico e Social e o Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura apresentarem à Assembléia Geral conterão um resumo da informação recebida dos Estados Partes neste Protocolo e dos organismos especializados sobre as medidas progressivas adotadas a fim de assegurar o respeito dos direitos reconhecidos no Protocolo e das recomendações de caráter geral que a respeito considerarem pertinentes.

6. Caso os direitos estabelecidos na alínea a do artigo 8, e no artigo 13, forem violados por ação imputável diretamente a um Estado Parte deste Protocolo, essa situação poderia dar lugar, mediante participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de petições individuais regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

7. Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos poderá formular as observações e recomendações que considerar pertinentes sobre a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais estabelecidos neste Protocolo em todos ou em alguns dos Estados Partes, as quais poderá incluir no Relatório Anual à Assembléia Geral ou num relatório especial, conforme considerar mais apropriado.

8. No exercício das funções que lhes confere este artigo, os Conselhos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deverão levar em conta a natureza progressiva da vigência dos direitos objeto da proteção deste Protocolo. In: [http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo\\_de\\_San\\_Salvador.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm). Acesso em fev.2019.

<sup>531</sup> TOLEDO, André de Paiva; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; THOMÉ, Romeu. Acidentes com barragens de rejeitos da mineração e o princípio da prevenção: de Trento (Itália) a Mariana (Brasil). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

<sup>532</sup> MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. ISBN 978-85-61012-85-4.

das empresas decorrentes de um contrato; entretanto, as empresas não podem ser denunciadas em Cortes de direitos humanos por violarem os direitos humanos de comunidades e indivíduos impactados pela sua atividade.

Isso porque se entende que apenas existe violação de direitos humanos por parte das empresas quando se comprova também a responsabilidade do Estado, seja por ação, seja por omissão.

Em 16 de junho de 2011, o Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou por consenso os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos<sup>533</sup>, elaborados pelo Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas, Professor John Ruggie, com a finalidade de implementar os parâmetros “proteger, respeitar e reparar”, apresentados pelo professor em 2008.

Com o fim do mandato Ruggie, e no intuito de dar prosseguimento à agenda criada por ele, foi estabelecido o Grupo de Trabalho das Nações Unidas para Direitos Humanos e Empresas, com a missão de promover a disseminação dos Princípios, e identificar os principais desafios e as boas práticas para sua implementação, no âmbito dos Estados-membros. O Grupo de Trabalho não é, portanto, um órgão jurisdicional, nem tem o poder de receber denúncias, julgar casos ou encaminhá-los para órgãos internacionais ou regionais com competência jurisdicional.

Em que pese trazer parâmetros de direitos humanos muitas vezes superiores àqueles presentes nas legislações nacionais, o marco Ruggie é voluntário, unilateral e não exigível juridicamente. Trata-se de meras orientações ao Estado e às empresas e não cria obrigações novas no que tange aos direitos humanos. Enfim, não é *per se* um instrumento de direitos humanos.<sup>534</sup>

Os Princípios Orientadores confiam na capacidade dos Estados de fazer as empresas cumprirem suas obrigações no que se refere a direitos humanos; esquecem que muitos Estados não têm condições de fazer frente ao poderio das empresas para as fazer respeitar esses direitos.

Assim, por exemplo, apesar de o Marco Ruggie estabelecer, em seu Princípio 13, que a responsabilidade das empresas se estende a “sócios comerciais, entidades de sua cadeia de valor e qualquer outra entidade não estatal ou estatal diretamente relacionada com suas

---

<sup>533</sup> Cf.

[https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/conectas\\_principiosorientadoresruggie\\_mar20121.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/conectas_principiosorientadoresruggie_mar20121.pdf). Acesso em fev.2019.

<sup>534</sup> MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. ISBN 978-85-61012-85-4.

operações comerciais, produtos ou serviços”, no desastre socioambiental do Rio Doce, a Vale envidou todos os esforços possíveis para demonstrar distância em relação às atividades da empresa de sua propriedade. E o fez amparada pelo ordenamento jurídico brasileiro.<sup>535</sup>

Em 2014, com a aprovação da Resolução 26/9 pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas<sup>536</sup>, uma nova possibilidade abriu-se no horizonte de movimentos sociais, de militantes e de organizações de direitos humanos. A Resolução foi proposta pela missão equatoriana e criou um grupo de trabalho intergovernamental para discutir a atuação de empresas transnacionais e de outros negócios empresariais frente aos direitos humanos. O objetivo final do grupo de trabalho consiste na elaboração de um tratado internacional sobre o tema.

As discussões do tratado têm se apresentado como uma possibilidade de se criarem obrigações mais efetivas para as empresas transnacionais, de modo a serem abertos caminhos para a atribuição direta de responsabilidades relacionadas aos direitos humanos às empresas, sem que Estados precisem necessariamente figurar como co-violadores.

O caso do desastre socioambiental da Samarco traz consigo diversas complexidades que são inerentes ao tema da regulação das empresas transnacionais, tais como a enorme assimetria de poder envolvendo empresas e populações afetadas, o grande interesse do Estado no sucesso das empresas, pelo investimento de dinheiro público envolvido, a captura do Estado, por meio dos financiamentos de campanha, entre outros.

No plano internacional, duas perspectivas sobre a regulação das empresas estão em conflito: uma aposta na voluntariedade e tem os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos e os Planos Nacionais de Ação como amparo; a outra parte da necessidade do estabelecimento de normas internacionais vinculantes para as empresas transnacionais e que tem o Tratado que se encontra atualmente em discussão no Conselho de Direitos Humanos da ONU como símbolo.

No campo interno brasileiro, existe algo no meio do caminho: uma norma, porém, de adesão voluntária.

Trata-se do Decreto 9.571/18<sup>537</sup>, que dispõe sobre as diretrizes nacionais sobre empresas e direitos humanos, e estabelece que as empresas que voluntariamente aderirem às diretrizes receberão o selo “Empresa e Direitos Humanos”. Essas diretrizes preveem a adoção de mecanismos de denúncia e a reparação da violação desses direitos. Com a edição do

<sup>535</sup> MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. ISBN 978-85-61012-85-4.

<sup>536</sup> Cf. <https://www.ihrb.org/pdf/G1408252.pdf>. Acesso em fev.2019.

<sup>537</sup> Cf. <https://presrepública.jusbrasil.com.br/legislacao/649874325/decreto-9571-18>. Acesso em fev.2019.

Decreto, a sistematização dos direitos humanos nas organizações ganha força para além da cultura de responsabilidade social, ao dar lugar a uma visão um pouco mais ampla de monitoramento e acompanhamento permanentes.

Parece claro que a disputa entre voluntariedade e cogência se encontra refletida no caso do desastre socioambiental da Samarco. Os acordos firmados entre os envolvidos e os entes de Estado representam exemplo de um viés mais focado nos ideários de voluntariedade.<sup>538</sup>

A impossibilidade de responsabilização de empresas junto à Corte interamericana de direitos humanos torna insuficiente sua utilização como solução para casos de desastres causados pela ação humana e geradores de deslocamentos forçado de pessoas.

Embora o país possa ser demandado na Corte, por sua responsabilidade advinda de omissão ou negligência, a utilização do sistema internacional de direitos humanos ainda não representa o meio mais efetivo na busca por devolver à população deslocada a reconstrução de sua vida pré-desastre, como o próprio caso objeto de estudo nesta tese demonstrou.

Nesta seção, indagou-se se a utilização de instrumentos do sistema internacional de direitos humanos, tais como a doutrina da responsabilidade de proteger e a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, pode ser uma resposta frente à incapacidade local de resolução efetiva do problema do deslocamento interno.

A partir das conclusões desenvolvidas nos tópicos acima, a resposta é negativa. Quer pela incipiente e ainda controversa aplicação da doutrina da responsabilidade de proteger, quer pela impossibilidade de se demandar empresas em juízo internacional, a solução buscada indica para a construção de uma normatividade específica, tema da próxima seção.

### **SEÇÃO 3: O DESLOCAMENTO INTERNO NA COLÔMBIA**

A seção 3 deste capítulo tratará de um célebre caso de deslocamento interno no âmbito internacional, a saber o já prolongado no tempo deslocamento advindo de conflitos armados na Colômbia.

A escolha por trazer à tona a realidade colombiana justifica-se em virtude desta estar presente na realidade latino americana, pela duração do conflito e pelas suas consequências, bem como pelos eventos mais recentes, a partir dos quais, após seis anos de negociações entre o governo e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o país finalmente

---

<sup>538</sup> MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. ISBN 978-85-61012-85-4



chegou a um acordo de paz no final de 2016 para acabar com mais de 50 anos de conflito armado que custou mais de 260 mil vidas e deslocou mais de sete milhões pessoas. A violência continuou, no entanto, com o assassinato de 17 líderes comunitários desde que o acordo foi assinado em novembro do citado ano, e há milhares de pessoas recém-deslocadas.<sup>539</sup>

Em termos metodológicos, é importante pontuar que esta pesquisadora foi aceita, após devido processo seletivo, para realizar uma estância doutoral junto à “Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES”, uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que “contribuye a la construcción de sociedades democráticas, incluyentes y solidarias, con vigencia integral de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como al fortalecimiento de capacidades sociales con énfasis en procesos de construcción de paz y en la problemática de las poblaciones en situación de movilidad humana a nivel nacional, regional e internacional”.<sup>540</sup>

A estância doutoral deu-se na qualidade de analista da Consultoria em questão e estendeu-se entre os meses de fevereiro e março de 2019, quando foi possível ter acesso a documentos legislativos, jurisprudenciais e doutrinários acerca do amplo deslocamento interno perpetrado ao longo de diversos anos na Colômbia.

O surgimento de gerações de deslocados internos talvez seja o aspecto de direitos humanos mais dramático gerado pelo prolongado conflito armado na Colômbia.

A marginalização econômica dos agricultores de baixa renda naquele país contribuiu para o surgimento, na segunda metade do século XX, de grupos armados não estatais que se fundiram em torno de uma agenda política revolucionária para reforma agrária. Décadas de conflito entre governo, forças armadas e grupos paramilitares associados causaram um deslocamento generalizado.

Em se tratando da realidade colombiana, destaca-se a promoção das políticas nacionais por meio do desenvolvimento de um arcabouço de leis nacionais que visam a tratar da generalidade dos problemas causados pelo deslocamento interno, bem como de posicionamentos jurisprudenciais bem marcados com vistas a combater um dos mais nefastos conseqüências do conflito armado.

A lei colombiana 387, publicada em 1997 e alterada em 2005, contém disposições relativas à racionalização e ao estabelecimento de procedimentos administrativos a serem

---

<sup>539</sup> Cf. Observatorio de Memoria y Conflicto. Disponível em: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/>. Acesso em abr.2019.

<sup>540</sup> Disponível em: <http://www.codhes.org/>. Acesso em abr.2019.

seguidos por entidades, por organizações estatais e por organizações privadas que exerçam funções públicas ou prestem serviços públicos. Essa lei abrange desde o direito de não ser deslocado à força até o direito de se solicitar e receber assistência internacional. Abrange também o direito à educação e o direito de não ser discriminado em razão do *status* de deslocado.

Essa lei, não só oferece uma cobertura abrangente em relação a vários princípios<sup>541</sup> posteriormente estabelecidas nos Princípios Orientadores, mas também fornece extensas disposições para o desenvolvimento de órgãos governamentais responsáveis pela sua implementação, bem como estabelece responsabilidades e medidas institucionais a serem tomadas em cada fase do deslocamento. Assim, a Lei 387 de 1997 adota medidas para a prevenção do deslocamento forçado e para o cuidado, a proteção, a consolidação e a estabilização socioeconômica dos deslocados internos pela violência na Colômbia.

Em sua primeira parte, a lei prevê uma definição de deslocados (art. 1), apresenta um conjunto de direitos gerais das pessoas deslocadas (art. 2), e estabelece a responsabilidade específica do Estado de formular políticas e medidas para prevenir o deslocamento forçado e assistir, proteger e viabilizar a estabilização socioeconômica dos deslocados (Artigo 3).

Na segunda seção, ordena a criação do Sistema Nacional de Atenção Integral à População Deslocada (SNAIPD) e determina sua configuração. O Sistema, constituído por um conjunto de entidades públicas, privadas e comunitárias, tem como principal função prestar assistência integral à população deslocada pela violência (artigo 4). O órgão consultivo e deliberativo, responsável por formular a política e garantir a alocação orçamentária, é o Conselho Nacional de Atenção à População Deslocada (artigo 6). Para apoiar o sistema nas regiões de expulsão e de recepção da população deslocada, existem os comitês municipais, distritais e departamentais (artigo 7). Além disso, a Lei determina a criação de um Sistema de Informação (Artigo 11) e de um Fundo para assegurar o financiamento dos programas (Artigo 21).

---

<sup>541</sup> Artículo 2º.- De los Principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios:

1. Los desplazados forzados. tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.
2. El desplazado forzado de los derechos civiles fundamentales reconocidos Internacionalmente.
3. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.
4. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.
5. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.
6. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.
7. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.
8. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen de derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.
9. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia.

A terceira parte da Lei (Artigo 9) estabelece a adoção de um Plano Nacional de Assistência Integral para especificar as estratégias do Governo para prevenção, proteção, atenção e estabilização.

Os artigos 14 a 16 contêm uma série de ações específicas do governo nacional para prevenir o deslocamento, prestar assistência humanitária de emergência, garantir o retorno aos lugares de origem e alcançar a estabilização socioeconômica.

Em uma quinta seção (artigos 19 e 20), são estabelecidas responsabilidades específicas de cada uma das diferentes entidades do SNAIPD, a fim de satisfazer os direitos econômicos, sociais e culturais da população deslocada.

A lei conclui-se com uma série de dispositivos que tratam de questões variadas, como apoio a organizações de pessoas deslocadas, relatórios que o governo deve apresentar anualmente ao Congresso e medidas especiais de proteção para pessoas deslocadas em risco particular (arts. 29 a 33).

Nada obstante, a estrutura legal prevista pela Lei 387 não é isenta de falhas. Ilustrativamente, verifica-se que, para receber a ajuda humanitária prevista na Lei 387, é necessário primeiro registrar-se junto às autoridades, processo que pode legalmente levar até quinze dias úteis, mas que muitas vezes leva muito mais tempo.

Durante esse período, os deslocados internos não recebem ajuda das autoridades. Além disso, mesmo após o período de registro, pode levar até seis meses até que o acesso à ajuda seja disponibilizado. Ainda, a provisão dessa ajuda é limitada a três meses de deslocamento. Assim, em vez de proporcionar alívio imediato, a Lei 387, em razão da duração do procedimento e dos prazos impostos, é incapaz de suprir as necessidades básicas de muitos dos deslocados internos que supostamente deve ajudar. Os procedimentos impostos não levam em conta a relutância de muitas pessoas deslocadas em registrar-se junto às autoridades, resultante do medo da discriminação e da perseguição.<sup>542</sup>

Como críticas<sup>543</sup> a essa lei, frequentemente se diz, também, que ela não assumiu o problema dos deslocados como um processo social que demanda estratégias que busquem a autogestão e a promoção integral dos deslocados como autores e participantes de seu processo de recuperação emocional e social. Ao restringir a participação dos deslocados apenas a dois aspectos (a saber, fornecer informações e ser um usuário ou beneficiário dos serviços e

---

<sup>542</sup> CARR, Susan. From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles. **Int J Refugee Law** (2009) 21 (1): 34-47. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/een038> Published: 07 January 2009.

<sup>543</sup> Aguilera Torrado, A. (1). Análisis de la ley 387 de 1997: su impacto psicosocial en la población desplazada. *Reflexión Política*, 3(5). <https://doi.org/10.29375/01240781.844>.

programas), a lei não veio a criar um mecanismo de médio e longo prazo para transformar e erradicar os problemas estruturais que geraram o deslocamento da população.

Nesse contexto, foi criada a lei colombiana 1.448 de 2011, conhecida como Lei de Vítimas e Restituição de Terras. Esta lei reconhece o direito das vítimas de acessar a verdade e a justiça e estabelece medidas concretas de reparação, incluindo um programa de restituição para que as vítimas de deslocamento forçado e expropriação possam recuperar as terras que perderam.

A lei de 2011 prevê a abordagem das necessidades das pessoas deslocadas internamente em três níveis. Primeiro, eles recebem assistência humanitária imediata, uma vez que milhões de pessoas na Colômbia são consideradas necessitadas. O segundo nível concentra-se em sete componentes: comida; educação; identificação de documentos; reunião familiar; saúde, incluindo atendimento psicossocial; habitação; e meios de subsistência, incluindo formação profissional e orientação. O terceiro nível é a reparação, envolvendo compensação, reabilitação, restituição e garantias de não repetição.

O texto final da Lei de Vítimas é composto por 208 artigos, distribuídos em 9 títulos que incluem disposições gerais sobre o enquadramento e princípios segundo os quais a lei deve ser entendida; os direitos das vítimas dentro dos processos judiciais; medidas de assistência administrativa; atenção; ajuda humanitária e reparação; bem como um processo com uma fase administrativa e uma judicial para a restituição de terras.

Há, ainda, a criação de entidades e a transformação de outras entidades para se estabelecerem os responsáveis pela aplicação da lei, a exigência de adequar medidas e programas abrangentes de proteção às vítimas, medidas específicas de proteção integral às crianças, e adolescentes e, finalmente, os mecanismos de participação das vítimas na aplicação da lei. É estabelecido que a lei será válida por dez anos a partir de sua promulgação (10 de junho de 2011).

Para os fins da Lei, consideram-se vítimas as pessoas que atendem aos requisitos estabelecidos no art. 3º, ou seja, aquelas que sofreram danos, individual ou coletivamente, por eventos ocorridos a partir de 1º de janeiro de 1985, em decorrência de infrações ao direito internacional humanitário ou violações graves e manifestas das normas internacionais de direitos humanos, que ocorreram durante o conflito armado interno.

As vítimas são também cônjuges, acompanhantes permanentes, casais do mesmo sexo e familiares em primeiro grau de constância, quando a vítima foi morta ou desapareceu (subseção 2), seguidos daqueles que estão em segundo grau de consanguinidade (subseção 3) e daqueles que sofreram danos intervindo para ajudar a vítima (subseção 4).

No parágrafo 3 do artigo 3º, a lei prevê, quando uma pessoa é vítima de fatos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1985<sup>544</sup>, só o direito à verdade, medidas de reparação simbólicas e garantias de não repetição como parte do conglomerado social e sem a necessidade de serem individualizados.

O art. 16 do Decreto 4800, de 2011, estabelece que a condição de vítima é uma situação fatural que não está sujeita ao reconhecimento oficial por meio registro oficial. No entanto, para se ter acesso aos benefícios, é necessário que a vítima cumpra o procedimento de registro no Registro Único de Vítimas (RUV). Por outro lado, tal registro não é necessário para o acesso a medidas de ajuda humanitária e assistência emergencial.

As vítimas incluídas no RUV têm o direito de receber medidas de assistência, atenção e reparação integrais, aplicadas com enfoque humanitário, enfoque no desenvolvimento humano e na segurança humana, enfoque em direitos e no chamado “enfoque transformador”. Este última refere-se à mudança nas condições anteriores que permitiram as vitimizações, de forma a contribuir para a eliminação dos esquemas de discriminação e de marginalização que possivelmente levaram à vitimização.

A Lei de Vítimas estabelece quatro modalidades de assistência e atenção:

- a) assistência à saúde (Decreto 4800 de 2011, Arts. 87-90): as vítimas filiam-se ao Sistema Geral de Segurança Social em Saúde. O pagamento dos serviços médicos, cirúrgicos e hospitalares, que não são cobertos pela afiliação anterior, será pago pelo Ministério da Saúde e Proteção Social, por meio de Fundo próprio. O mesmo Ministério elaborará um Protocolo de Atenção Integral com uma abordagem psicossocial e diferencial, que será aplicável às vítimas;
- b) assistência na educação (Decreto 4800 de 2011, Arts. 91-96): às vítimas será garantido o livre acesso a todos os momentos do ciclo educacional (pré-escolar, pré-escolar, básico e médio), em instituições oficiais. Para promover sua permanência no sistema educacional, as secretarias de educação departamental e municipal administrarão recursos para implementar as estratégias necessárias (entrega de material escolar, transporte, uniforme, etc.). Adultos analfabetos serão priorizados dentro do Programa Nacional de Alfabetização. As vítimas também

---

<sup>544</sup> A data estabelecida neste parágrafo tem origem em entendimento exarado pelo Tribunal Constitucional. No acórdão C-250 de 2012 (Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-250-12.htm>. Acesso em abr.2019), o Tribunal determina tal data como marco inicial para o acesso a medidas de natureza económica. Isso tendo em conta as estatísticas que justificam o aumento, a partir dessa data, do número de vítimas por violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, e a necessidade de se garantir a sustentabilidade fiscal da Lei, daí porquê vítimas fora do marco inicial da lei podem se beneficiar tão somente das medidas que não têm caráter económico, como parte do conglomerado social.

terão prioridade nos processos de admissão e matrícula para o ensino superior em instituições oficiais (no âmbito de sua autonomia) e nas linhas e modalidades especiais de crédito;

- c) assistência funerária (Decreto 4.800 de 2011, Arts. 97-101): esta medida é fornecida a familiares de vítimas que morreram ou estão desaparecidas e que não possuem recursos próprios para cobrir essas despesas. A medida prevê o pagamento de despesas de funeral, além do deslocamento, alojamento e alimentação dos familiares das vítimas durante o processo de entrega dos corpos ou restos mortais;
- d) ajuda humanitária: a Lei estabelece ajuda humanitária imediata, que será paga pelas entidades territoriais correspondentes, que devem fornecer às vítimas por um mês, prorrogável por mais um mês, alimentação, higiene pessoal, manuseio de insumos, utensílios de cozinha, atendimento médico e psicológico de emergência, transporte de emergência e alojamento transitório (Decreto 4800 de 2011, art.102). As informações registradas na Rede Nacional de Informações serão utilizadas para avaliar periodicamente a situação das pessoas deslocadas e determinar a superação de sua situação de emergência, quando serão encaminhadas aos demais componentes da atenção integral.

No que diz respeito às ações de realocação e retorno, a Lei de Vítimas basicamente prevê dois tipos de estabilização socioeconômica:

- a) emprego rural e urbano (Decreto 4800 de 2011, Arts. 66-70.): prevê a criação do Programa de Geração de Emprego Rural e Urbano, pelo Ministério do Trabalho. O programa deve começar com um diagnóstico das necessidades das vítimas e estabelecer critérios para que elas possam acessar os projetos de financiamento de capital. Programas de treinamento também devem ser criados para gerar emprego e empreendedorismo para as vítimas;
- b) devoluções e realocações (Decreto 4800 de 2011, Arts. 71-78): a Lei estabelece uma série de princípios que devem reger os processos de retorno (entendidos como o retorno de pessoas ao local ou à casa de onde foram deslocados) e de deslocalização (isto é, o assentamento de uma pessoa ou família em um lugar diferente daquele de que foi deslocado). Esses princípios são: segurança, voluntariedade e dignidade.

A Lei das Vítimas contempla sete tipos de medidas de reparação:

- restituição de terras;
- restituição de habitação;
- Créditos e passivos;
- Compensação administrativa;
- medidas de reabilitação;
- medidas de satisfação;
- Prevenção, proteção e garantias de medidas de não repetição.

A restituição de terras é a medida preferencial de reparação integral que busca devolver, legal e materialmente, os direitos fundiários das vítimas de deslocamento e despejo. Se a restituição não for possível, outra terra equivalente ou a compensação monetária devem ser entregues. A restituição de terras abrange aqueles que perderam seu direito à propriedade, posse ou ocupação por causa da desapropriação ou do abandono forçado de suas terras.

A Lei exige que a desapropriação ou o abandono tenha ocorrido após 1º de janeiro de 1991 para que a restituição seja realizada e cria um procedimento único que visa a restituição de terras posteriormente desenvolvidas pelo Decreto 4829 de 2011. O procedimento é composto de duas fases, uma de natureza administrativa e outra de natureza judicial. A primeira parte requer que aqueles que consideram ter direito de propriedade, posse ou ocupação usurpado procedam a sua inscrição no Registo de Terras Despojadas e Abandonadas. Nesta fase administrativa, abre-se um estágio de provas que busca comunicar a terceiros para que possam provar sua boa fé. A decisão final positiva desta fase culmina no registro

A fase judicial é realizada perante os Juízes Cíveis do Circuito e Magistrados do Superior Tribunal Civil especializados em restituição de terras. Essa fase visa a emissão de decisão definitiva acerca do direito reivindicado. Quando a restituição não for possível, imóveis com características semelhantes devem ser entregues à vítima. Esta medida se aplica quando o imóvel está localizado em uma área de alto risco, teve despejos ou ocupações sucessivos e já foi atribuído a outra vítima ou foi parcialmente ou completamente destruído.

Se a entrega de uma propriedade similar não for possível, a vítima receberá uma compensação, que deve ser paga em dinheiro e, em qualquer caso, não pode exceder o valor da propriedade confiscada ou forçosamente abandonada. A norma estabelece que o direito de obter restituição não será transferível por ato *inter vivos*, durante os dois anos seguintes à restituição.

A Lei de Vítimas inclui um subtítulo especial com uma série de regras para mulheres em processos de restituição, desde o atendimento por profissionais treinados em questões sobre gênero até áreas de acolhimento de crianças e pessoas com deficiência que compõem o grupo familiar, entre outras medidas consideradas pertinentes.

De acordo com o Decreto 4800, de 2011, Arts. 131 a 138, os domicílios das vítimas incluídas no Cadastro Único terão acesso prioritário e preferencial a um valor monetário concedido pelo Estado a título de subsídio à habitação familiar. Entre eles, a prioridade será dada às vítimas de deslocamento forçado vinculadas a programas de retorno ou realocação, especialmente pessoas com deficiência, mulheres chefes de família e idosos.

A Unidade de Vítimas é também responsável por uma indenização monetária às vítimas e deve determinar o valor a ser entregue, que será ajustado de acordo com os seguintes limites:

- Até 40 (quarenta) salários mínimos mensais: por homicídio, desaparecimento forçado, sequestro, ferimentos que produzam incapacidade permanente.
- Até 30 (trinta) salários mínimos: para lesões que não causam incapacidade permanente, tortura tratamento ou desumano e degradante, crimes contra a liberdade sexual e integridade e recrutamento forçado de menores.
- Até dezessete (17) salários mínimos mensais: para deslocamento forçado.

No caso de a mesma vítima ter sofrido mais de uma das situações listadas acima, sua remuneração será acumulada até um máximo de (40) salários mínimos mensais legais.

Deve-se notar que os montantes pagos pelo Estado a título de cuidado e assistência ou subsídio não podem ser deduzidos do montante da indenização por meios administrativos.

A legislação prevê, ainda, medidas de satisfação com vistas a uma reparação simbólica, entendida como "atos ou obras de âmbito público ou impacto destinados a construção e recuperação da memória histórica, o reconhecimento da dignidade das vítimas e reconstrução de tecidos social" (artigo 141). Essas medidas devem ser construídas com ampla intervenção das vítimas; ter caráter genérico, não individualizável; e ser incluídos nos planos de ação territorial.

As medidas de satisfação incluem, ilustrativamente, a isenção da prestação do serviço militar, pelo prazo de 5 anos, a realização de eventos comemorativos, a aceitação pública dos fatos e pedidos de perdão públicos, o estabelecimento do dia nacional de lembrança e solidariedade das vítimas em 9 de Abril de cada ano, entre outras.



A lei prevê, por meio do Programa de Direitos Humanos e Memória Histórica, uma série de medidas que visam a impedir a recorrência de violações de direitos humanos. Entre elas, desmobilização e desmantelamento de grupos armados, sanções contra os responsáveis pelas violações, medidas de prevenção, fortalecimento da participação das vítimas, disseminação de direitos às vítimas, fortalecimento do Sistema de Alerta Precoce, reintegração de crianças e adolescentes que participaram de grupos armados, elaboração de políticas de reconciliação, campanhas nacionais para prevenir e condenar a violência contra a mulher, as crianças e os adolescentes em relação aos eventos ocorridos no marco das violações.

A Lei exige, ainda, que o Estado adote medidas especiais para pessoas, grupos ou comunidades em situações de risco extremo ou extraordinário, com especial atenção para as vítimas de esbulho, para evitar mais danos ao processo de restituição.

A Lei das Vítimas estabelece que o Estado deve criar um Plano de Contingência que permita prevenir ou fornecer uma resposta adequada nos casos de deslocamento em massa. O Plano compreende criar a Rede de Observatórios de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário, que articulará os diferentes observatórios institucionais e sociais de natureza oficial; fortalecer o Programa de Defensores Comunitários da Ouvidoria; elaborar planos integrais de prevenção às violações de direitos humanos e infrações ao Direito Internacional Humanitário; e preparar planos de contingência para lidar com emergências, produzidas no âmbito do conflito armado interno.

Da mesma forma, obriga a instruir aqueles que exercem funções públicas, por meio da inclusão no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, sobre elementos básicos dos direitos à verdade, à justiça e à reparação. O Ministério da Justiça deve fazer o mesmo treinamento para aqueles que pertencem à força pública.

Nos artigos 35 a 45 da Lei das Vítimas, um conjunto de disposições é contemplado em relação aos processos judiciais em que a vítima geralmente aparece dentro da estrutura de direitos que a Lei traz, incluindo:

- direito à informação, aconselhamento e apoio;
- direito à comunicação sobre o andamento dos processos, que deve ser feito por escrito, dentro de um prazo razoável;
- direito de ouvir e apresentar provas;
- direitos relacionados aos princípios da prova em casos de violência sexual;

- disposições sobre a possibilidade de que as vítimas ou aqueles que oferecem depoimentos dêem declarações em sessão fechada, gravadas em áudio ou vídeo, e em outras modalidades especiais de depoimento,
- direito à presença de pessoal de apoio às vítimas, especializado em situações traumáticas;
- direito das vítimas à assistência judicial, prestada por meio Defensoria Pública. Da mesma forma, as vítimas que não tiverem meios financeiros para cobrir as despesas judiciais de seus processos estarão isentas de tais custas.

A lei também inclui entre os seus princípios, a abordagem diferencial (Art. 13), segundo a qual se reconhece que há populações com características particulares (incluindo categoria de gênero), razão pela qual medidas de ajuda humanitária, de assistência, e de compensação total devem abranger essas particularidades e responder ao seu grau específico de vulnerabilidade.

Nesse sentido, a enumeração dos direitos das vítimas menciona o "direito das mulheres de viver livres de violência" (Artigo 28, número 12). Além disso, garante a inclusão das mulheres na concepção, implementação, execução e avaliação das políticas a elas voltadas em nível nacional, departamental, municipal e distrital (art. 193).

O programa de reabilitação contemplado pela Lei propõe um acompanhamento psicossocial em todo o processo de reparação das vítimas, que deve levar em conta a perspectiva de gênero. O artigo 136 estabelece que tal acompanhamento deve integrar os familiares da vítima e "se possível, promover ações de discriminação positiva em favor das mulheres (...) devido à sua alta vulnerabilidade".

Sobre a questão do aconselhamento e do apoio em processos judiciais, a lei é precisa quando diz que "as autoridades devem informar as mulheres sobre o seu direito de não ser confrontada com o agressor ou agressores" (Art. 35, parágrafo 4). Sobre o mesmo assunto, afirma que, contra os crimes contra a liberdade, a integridade e a educação sexual, "as autoridades envolvidas no processo inicial devem fornecer garantias de informação reforçada através de equipe de atendimento psicossocial especializadas em questões de gênero, bem como acerca dos direitos das mulheres e o caminho legal que estas devem seguir "(Artigo 35, parágrafo 1).

O que parece mais significativo sobre aludida Lei da vítimas, portanto, é que a realidade do conflito armado interno exigiu a aplicação de regras especiais e mais eficazes do que aquelas comumente aplicadas no âmbito do direito privado. Nesse sentido, e no que diz

respeito às propriedades sujeitas a restituição às vítimas de deslocamentos e de desapropriações, o direito público de fato mudou o sistema de propriedade e posse anteriormente contemplado.

Uma dessas mudanças diz respeito à institucionalização de presunções legais relativas à má-fé do adversário e à boa-fé do requerente, o que é evidente na inversão do ônus da prova no processo judicial de restituição. Embora essas ferramentas legais sejam indispensáveis para garantir a eficácia da Lei de 1448, é possível que, no caso de cadeias de desapropriação de terras, possa ocorrer a violação dos direitos subjetivos dos compradores inocentes que não têm qualquer relação com os atores armados presentes na cadeia de posse do imóvel.

Assim, ao mesmo tempo em que é uma norma de justiça transicional<sup>545</sup>, a Lei 1448 de 2011 contém elementos econômicos e políticos relacionados à reforma agrária.<sup>546</sup>

A Lei 1.448 de 2011 apresenta importantes pontos de partida para a paz na Colômbia, como a legalização de terras e sua restituição para as vítimas do conflito armado interno, bem como a construção de infraestruturas sociais representadas nos serviços públicos, na habitação e na educação.

Em relatório de 2017, constata-se que o programa instituído pela Lei de Vítimas compensou mais de 500.000 vítimas. Esse número parece elevado, embora represente menos de 10% do número total de pessoas que devem receber compensação até 2021.<sup>547</sup>

Nesse ponto, Thomson<sup>548</sup> justifica o surpreendentemente baixo número de registros de interessados nos cadastros de restituição com base no fato de muitas pessoas deslocadas que gostariam de regressar às suas terras terem muito medo de procurar o apoio do Estado, enquanto outras regressaram sem acompanhamento institucional em razão da falta de compreensão dos seus direitos ou das dificuldades de acesso às instituições relevantes. Se a maioria das pessoas elegíveis à restituição, nos termos da Lei 1448, deixar de solicitar a

---

<sup>545</sup> Embora o art. 208 preveja a vigência de dez anos da Lei, Juan Fernando Cristo e Guillermo Rivera, assim como os constitucionalistas Néstor Osuna e Gustavo García, pediram ao Tribunal Constitucional uma extensão da validade desta regra em março de 2019. Segundo os demandantes, as vítimas ficariam desprotegidas e as instituições criadas desapareceriam. Disponível em: <https://lalineadelmedio.com/demanda-pide-prorrogar-vigencia-de-ley-de-victimas/>. Acesso em abr.2019.

<sup>546</sup> Serrano, R. - Acevedo M. Reflexiones en torno a la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y la restitución de tierras en Colombia. Revista FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS. Vol. 43, No. 119 (2013).

<sup>547</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/thematic-series-the-invisible-majority>. Acesso em abr. 2018.

<sup>548</sup> THOMSON, Frances. Land restitution in Colombia: why so few applications? *Forced Migration Review*. 56, 35-37, Oct. 2017. ISSN: 14609819.

restituição de terras, isso por si só representaria uma falha no processo de justiça transicional da Colômbia.<sup>549</sup>

Além do aparato legislativo em questão, o Tribunal Constitucional da Colômbia tomou decisões importantes em seus esforços para implementar os direitos dos deslocados internos.

A chamada ação de tutela é uma queixa que qualquer cidadão pode submeter a qualquer juiz para requerer ação judicial imediata contra as ações ou omissões da autoridade pública.

Em 2005, havia 2.211.348 ações de tutela envolvendo violações aos direitos dos deslocados internos gerados pelo conflito armado. Nesse contexto, no processo T-025/04, o Tribunal Constitucional declarou formalmente que as condições de vida desumanas dos deslocados internos deveriam ser resolvidas por todas as autoridades competentes. O Tribunal também afirmou que a situação das pessoas deslocadas internamente era um "estado de coisas inconstitucional (ECI)" em razão de falhas sistemáticas no Estado que não permitiam a aplicação da Lei 387.<sup>550</sup> É importante salientar que o ECI vigora até o presente momento.

No entanto, anos após a decisão, o governo ainda tenta tomar medidas efetivas para cumprir a decisão. O tribunal, embora tenha o poder para fazê-lo, descartou a possibilidade de aplicar sanções por desacato ao tribunal e continua a ordenar avanços graduais. Portanto, é evidente que, no caso da Colômbia, a ação do Poder Judiciário continua sendo limitada pela inação do governo. Julgamentos independentes, assim como as leis que eles tentam aplicar, são tão bons quanto sua capacidade de ser efetivamente cumpridos, e essa capacidade permanece, infelizmente, deficiente na realidade colombiana.

A esse respeito, o Tribunal Constitucional emitiu, além do julgamento T-025 de 2004, inúmeras ordens de acompanhamento relativas às medidas adotadas para superar o ICE, bem como garantiu o gozo efetivo de direitos da população deslocada.

Alguns dos pedidos de acompanhamento contêm ações afirmativas, com base no reconhecimento da necessidade de se aplicarem abordagens especiais para determinados grupos sociais que possuem vulnerabilidades específicas. São autos de seguimento que visam a proteger os direitos das mulheres (Autos 092 e 237 de 2008), de crianças e adolescentes (Auto 251 de 2008), de povos indígenas (Auto 004 de 2009), de afro-colombianos (Auto 005

---

<sup>549</sup> THOMSON, Frances. Land restitution in Colombia: why so few applications? *Forced Migration Review*. 56, 35-37, Oct. 2017. ISSN: 14609819.

<sup>550</sup> CARR, Susan. From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles. **Int J Refugee Law** (2009) 21 (1): 34-47. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/een038> Published: 07 January 2009.

de 2009) ) e de pessoas com deficiência (Auto 006 de 2009) afetadas por deslocamento forçado.<sup>551</sup>

É sabido que o deslocamento interno afeta a saúde, o acesso à moradia, à infraestrutura e à educação, a segurança, a vida social e o meio ambiente de todas as pessoas afetadas. No entanto, os grupos minoritários sofrem repercussões desiguais em cada uma dessas áreas. Com base nesse entendimento, as abordagens diferenciadas propostas pelo Tribunal Constitucional colombiano ganham sentido, dando voz a verdadeiras ações equitativas afirmativas.

O que se tem claro é que a Colômbia possui um corpo sofisticado de leis e uma vasta experiência no desenvolvimento de políticas para os deslocados à força. No entanto, obstáculos de ordem concreta impedem a obtenção de soluções permanentes para o deslocamento.

No final de 2016, o acordo de paz entre o governo e as FARC foi assinado. Segundo os números oficiais, a guerra deixou 405.265 vítimas, 80% das quais foram deslocadas internamente, enquanto que 20% foram vítimas de outros tipos de abusos, como homicídios, ameaças ou desaparecimento forçado. Além disso, cerca de 340.000 colombianos procuraram asilo no exterior.<sup>552</sup>

Apesar dos mencionados avanços legislativos e judiciais, a implementação do arsenal de direitos reconhecidos tem sido frágil. As condições de vida das vítimas não melhoraram como esperado; mais distúrbios em certos locais estão impedindo a assistência, a reconstrução e a reparação; e a falta de financiamento é muito evidente.

As políticas têm se concentrado mais na provisão do bem-estar, em vez de permitir que as pessoas desenvolvam estratégias para lidar com a vulnerabilidade e para avançar para a autossuficiência. De acordo com a Comissão de Monitoramento da Colômbia, em 2016, os níveis de renda de 97,6% das vítimas ainda estavam abaixo da linha da pobreza, e milhares de vítimas ainda não tinham acesso a serviços médicos essenciais, a bons cuidados psicossociais, a oportunidades educacionais ou a um lar decente. Além disso, até 2015, os fundos disponíveis no âmbito do fundo de reparação foram reduzidos, diminuindo assim a capacidade do fundo para apoiar a reparação.<sup>553</sup>

---

<sup>551</sup> Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Autos.php>. Acesso em abr.2019-

<sup>552</sup> VALCÁRCEL, A; SAMUDIO, V. Colombia: durable solutions for the forcibly displaced. *Forced Migration Review*. 56, 28-29, Oct. 2017. ISSN: 14609819.

<sup>553</sup> VALCÁRCEL, A; SAMUDIO, V. Colombia: durable solutions for the forcibly displaced. *Forced Migration Review*. 56, 28-29, Oct. 2017. ISSN: 14609819.

Ademais, as ações de outros grupos armados representam uma séria ameaça à obtenção da paz. Isto é particularmente evidente na região sudoeste da Colômbia, onde há uma presença generalizada de cultivos e de negócios ilícitos, e de atores armados, como as FARC desmobilizadas e outros grupos armados organizados. Toda a região constitui um corredor para o trânsito desses grupos e dos produtos que eles negociam. Por meio desse corredor, promove-se o escoamento da produção ilícita para os portos do Pacífico e para as principais rotas de saída do país.

Assim, desde a assinatura do acordo de paz, outros grupos armados mudaram-se para ocupar o terreno abandonado pelas FARC. Conflitos armados entre forças do governo e tais grupos são acompanhados por graves violações dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que causam deslocamento massivo de comunidades inteiras.<sup>554</sup> E as atividades ilegais de gangues criminosas e de outras gangues paramilitares dão origem a seus próprios problemas sociais e ambientais.

Por essas razões, muitas pessoas deslocadas internamente no sudoeste da Colômbia estão agora sendo forçadas a deixar o país, para o Chile ou o Equador, ou ainda mais, para a América do Norte ou a Europa.<sup>555</sup>

Em se tratando dos grupos mais vulneráveis presentes entre os DIs colombianos, chama a atenção a situação de crianças e da população indígena.

Um grande número de crianças e de adolescentes foram recrutados para o conflito armado na Colômbia, de modo que o risco de recrutamento de menores por grupos armados representou uma causa significativa de deslocamento na Colômbia.

Em 2008, estimava-se que entre 8.000 e 13.000 crianças – com uma idade média de 13 anos – haviam sido recrutadas por grupos guerrilheiros e paramilitares. Diante do risco de suas crianças serem recrutadas, famílias e comunidades inteiras foram forçadas a se mudar, porque alguns membros da família ou da comunidade já haviam sido recrutados ou porque haviam sido ameaçados de recrutamento. Muitos menores também tiveram que abandonar os grupos armados, para fugirem da perseguição ou das represálias, de forma que se mudaram para outros lugares.<sup>556</sup>

---

<sup>554</sup> GARCÍA, Alfredo Campos. New drivers of displacement in Colombia. *Forced Migration Review*. 56, 34, Oct. 2017. ISSN: 14609819.

<sup>555</sup> GARCÍA, Alfredo Campos. New drivers of displacement in Colombia. *Forced Migration Review*. 56, 34, Oct. 2017. ISSN: 14609819.

<sup>556</sup> CONTRERAS, S. A. Colombia's ex-combatant children and adolescents. *Forced Migration Review*. 56, 31-34, Oct. 2017. ISSN: 14609819.

Os povos indígenas, de modo semelhante, são um dos grupos mais vulneráveis dentro da população deslocada interna da Colômbia, e a falta de compreensão de sua cultura e de suas necessidades constitui um grande desafio para sua proteção e assistência.

Da população estimada da Colômbia, de mais de 49 milhões de habitantes, 1,5% são povos indígenas. Conforme a Constituição de 1991, os povos indígenas têm o direito de possuir as terras onde praticam sua cultura. Esses territórios indígenas, que geralmente estão localizados em partes isoladas do país, tendem a ser ricos em recursos naturais e, portanto, atraentes para diferentes atores envolvidos no conflito armado da Colômbia. Ao longo dos anos, um número crescente de povos indígenas foi desalojado pela violência ou pela ameaça de violência.

Perder seu território é um grande problema para os povos indígenas. As comunidades são divididas e as famílias, separadas. Em muitos casos, as mulheres indígenas acabam sozinhas e/ou como chefes de família depois que seus parceiros são mortos. Com medo de ser encontrados pelos perpetradores de violência, muitos vêm em direção às cidades onde são forçados a viver em condições de favela. Todas essas razões contribuem para a destruturação ou mesmo o desaparecimento de comunidades inteiras.<sup>557</sup>

Para além dos deslocamentos gerados por conflitos armados, a Colômbia precisa também lidar também com a realidade de deslocamentos gerados por desastres.

Em 2010 e 2011, uma interação particularmente intensa de La Niña, o resfriamento da superfície do Oceano Pacífico, causou chuvas intensas em toda a Cordilheira dos Andes e inundações e deslizamentos de terra intensos na Colômbia. Entre os muitos lugares severamente afetados, a cidade de Gramalote, no nordeste, nas montanhas do departamento de Norte de Santander, quase foi derrubada por um deslizamento de terra. Todos os 2.900 Gramaloteros foram evacuados antes do desastre, e, quatro anos e meio depois, eles permanecem deslocados. A maioria mudou-se para a cidade de Cúcuta, a 45 quilômetros de distância.<sup>558</sup>

Cerca de 35 famílias regressaram a uma área de Gramalote que não foi destruída pelo deslizamento de terra, mas é considerada insegura, e o fizeram por sua conta e risco e sem apoio oficial. Outras famílias reassentaram-se em outra área nos arredores da cidade, por meio de um processo facilitado pela igreja católica.

---

<sup>557</sup> CUERO, Gina Escobar. Colombia's displaced indigenous women. *Forced Migration Review*. 56, 37-38, Oct. 2017. ISSN: 14609819.

<sup>558</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – Global estimates 2015 – People Displaced by Disasters. Disponível em <http://www.internal-displacement.org/library/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters/>. Acesso em abr. 2018.

Em maio de 2015, o instituído Fundo de adaptação para reparação e restituição às vítimas do desastre de Gramalote publicou um plano abrangente de desenvolvimento e realocação, com um orçamento de US \$ 93 milhões para construir a nova cidade e sua infraestrutura associada, para que os gramaloterios possam finalmente restabelecer suas vidas e sua identidade em um novo lar permanente.<sup>559</sup>

Nesse contexto, em 2012, a Colômbia adotou o Ato 1.523, que estabeleceu o “Sistema Nacional de Gerenciamento de Risco de Desastres” para dar uma nova ênfase nacional na redução de risco de desastres. A lei define claramente os papéis das entidades governamentais do nível nacional ao nível local, dos atores da sociedade civil e dos representantes da comunidade na tomada de decisões, no planejamento e no desenvolvimento de atividades de redução de riscos, bem como prioriza a capacitação e o treinamento dos envolvidos na situação de desastre.

Também procura abordar como os riscos devem ser considerados no planejamento do uso da terra e outros aspectos do desenvolvimento ao assegurar recursos suficientes para as autoridades locais, estabelecendo fundos territoriais a serem administrados por prefeitos e governadores; e ao promover uma melhor prestação de contas, introduzindo um conjunto de penalidades e sanções para o caso de descumprimento.<sup>560</sup>

Portanto, a Colômbia é vista como um excelente exemplo de um estado que tem uma lei nacional que está de acordo com os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos. No entanto, na prática, o impacto disso foi restrito, uma vez que poucos dos deslocados internos da Colômbia se beneficiaram dessa legislação.

Nesta seção, dispensou-se um olhar mais aproximado da realidade colombiana, em que houve uma inegável construção de uma normatividade específica para tratar do tema do deslocamento interno.

Embora fique claro que tal normatividade, bem como seus consectários jurisprudenciais, não foram suficientes à resolução definitiva dos problemas gerados pelo deslocamento forçado – o que se pode imputar até mesmo à inerente multicausalidade do conflito armado, causa geradora do deslocamento –, claro também está que o arcabouço

---

<sup>559</sup> Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – Global estimates 2015 – People Displaced by Disasters. Disponível em <http://www.internal-displacement.org/library/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters/>. Acesso em abr. 2018.

<sup>560</sup> Cf. UNDP (United Nations Development Programme) - The Handbook and Checklist on Law and Disaster Risk Reduction. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/climate-and-disaster-resilience/the-handbook-and-checklist-on-law-and-disaster-risk-reduction.html>. Acessado em mar.2018.



normativo criado contribui sobremaneira para a melhoria das condições de vida da população afetada.

Basta proceder-se ao exercício imaginário de se tirarem as garantias específicas trazidas pelas Leis 387 e 1.148, assim como da Sentença T-025, para se imaginar em que situação estariam as vítimas, relegadas à “vala comum” de um país em desenvolvimento, com um dos maiores índices mundiais de desigualdade social.<sup>561</sup>

Por se tratar também o Brasil de um país em desenvolvimento, com graves índices de desigualdade social, esta tese se utilizará sua seção seguinte com vistas a vislumbrar parâmetros para a construção de uma normatividade brasileira específica relativa ao tema dos deslocados internos.

#### **SEÇÃO 4: CARÁTER PROPOSITIVO DA PESQUISA: POSSÍVEL PROJETO DE LEI FEDERAL**

Em seção anterior neste capítulo, indagou-se se a utilização de instrumentos já existentes no sistema internacional de direitos humanos poderia ser uma resposta às questões referentes aos deslocados internos, frente à incapacidade brasileira de resolução efetiva do problema do deslocamento interno, como se observou no desastre do Rio Doce.

A partir das conclusões desenvolvidas não apenas no tópico mencionado, mas verdadeiramente ao longo de toda a tese, a resposta é negativa. Como já dito, a solução buscada parece ser necessariamente a construção de uma normatividade nacional específica, tema desta seção.

A questão que se impõe naturalmente a tal conclusão é sobre quais bases poderia se alicerçar um instrumento legislativo brasileiro que pretendesse moldar o comportamento do Estado, dos indivíduos e dos demais atores sobre o tema em questão, que abarcasse desde o reconhecimento da categoria como sujeito de direito até a dispensa de direitos advindos desse reconhecimento.

Como resultado direto e próprio do encadeamento da pesquisa, parece razoável propor que a legislação brasileira a ser desenvolvida no tema se baseie em três pilares, cujas escolhas serão devidamente justificadas, a saber, 1) os Princípios Orientadores relativos aos

---

<sup>561</sup> OXFAM (2018). *Relatório “Terrenos da Desigualdade – Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural”*. Oxfam, Brasil, Novembro de 2016. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos\\_desigualdade-brasil.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf); Acessado em 31 de janeiro de 2018.

Deslocados Internos; 2) as diretrizes fixadas pelas vítimas do caso Samarco nos autos das ações n. 0400.17.004149.7 e 0400.15.004335-6, quanto à reparação do direito à moradia dos atingidos com o rompimento da Barragem de Fundão, em trâmite na 2º Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais, da Comarca de Mariana/TJMG e 3) as leis colombianas n.º 387, de 1997, e n.º 1448, de 2011.

A escolha dos Princípios Orientadores como primeiro pilar parece ser a mais orgânica, justamente por ser um instrumento legislativo internacional que visa a abordar as necessidades específicas dos deslocados internos, bem como a identificar os direitos e as garantias relevantes para a proteção das pessoas contra o deslocamento forçado e a sua proteção e assistência durante a sua reinstalação e reintegração. Inegável também o fato de que os Princípios apresentam a definição hoje preponderante da própria categoria dos deslocados internos.

No que diz respeito às diretrizes homologadas em juízo, a sua escolha como pilar legislativo impõe-se sobre dois pontos. Primeiramente (e preponderantemente), sobre o fato de que ditas diretrizes são fruto da escuta das vítimas do deslocamento interno causado pelo maior desastre ambiental da história brasileira. A partir da traumática experiência a que foram submetidas, as vítimas puderam escalar suas necessidades reais e, a partir de seu lugar de fala, tiveram suas vozes ouvidas no âmbito do poder judiciário, após longas e duras batalhas travadas com a empresa responsável pelo desastre.

O segundo ponto justificador da escolha é o fato de que as vítimas do caso Samarco focaram seus pleitos nas questões relativas à reparação do direito de moradias e suas consectárias restituições, o que, sem dúvida alguma, deixa clara a mensagem acerca da importância de uma legislação de deslocados internos focar em solucionar primordialmente a restituição e o retorno das vítimas à situação que precede a migração forçada.

Quanto à legislação colombiana, a escolha desenvolveu-se em razão de se tratar do país que provavelmente mais desenvolveu sua legislação interna para, nos moldes dos Princípios Orientadores, não apenas reconhecer a categoria dos deslocados internos, mas também lhes conferir direitos e garantias. É curioso notar que a primeira lei colombiana a tratar da matéria, n.º 387, de 1997, precede até mesmo a versão final do Princípios Orientadores, estes de 1998, o que confirma a embocadura colombiana para o pioneirismo legislativo quanto ao tema.

Ademais, como já mencionado, em termos metodológicos, uma das etapas desta pesquisa foi a realização de uma estância doutoral junto à “Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES”, quando foi possível ter acesso a documentos

legislativos, jurisprudenciais e doutrinários acerca do amplo deslocamento interno perpetrado ao longo de diversos anos na Colômbia. Assim, a partir dessa etapa, pôde-se desenvolver um estudo comparado acerca do deslocamento interno e seu tratamento legislativo.

Para um melhor entendimento acerca do desenvolvimento do texto-base da legislação nacional proposta ao fim desta pesquisa e a seguir exposta, a escolha do desenrolar dos artigos propostos é explicitada por meio da tabela a seguir, composta a partir dos já mencionados pilares:

Tabela 4 — Composição do texto-base da legislação proposta.

<b>Pilares normativos</b>	<b>Artigos integralmente transpostos</b>	<b>Justificativa da alteração ou da supressão</b>	<b>Artigos constantes do Projeto de Lei</b>
<b>Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos.</b>	Princípios 3º, 5º, 8º, 9º, 13, 14, 15, 17, 18, 23, 24, 28 e 29.	Foram feitas adaptações/supressões no sentido de se tratar de projeto de ato normativo interno, e não de instrumento de direito internacional. Entre tais adaptações, a inclusão das expressões: <i>“particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos de desastres (calamidades naturais ou humanas), externalidades negativas de projetos de desenvolvimento e situações de violência no campo e na cidade”</i> (item 2 da Introdução); <i>“idosos, membros de minorias raciais e étnicas assim como populações tradicionais,”</i> (Princípio 4); <i>“situações de violência”</i> (Princípios 6 e 7)	Artigos 1º a 29.
<b>Diretrizes fixadas pelas vítimas do caso Samarco nos autos das ações n. 0400.17.004149-7.</b>	Diretrizes 1º, 2º, 4º, 10, 15, 20, 23, 25, 27, 40 e 45.	Foram feitas adaptações/supressões no sentido de se tratar de projeto de norma não casuística, de modo que diretrizes diretamente vinculadas ao caso Samarco não foram consideradas.	Artigos 30 a 51.
<b>Diretrizes fixadas pelas vítimas do caso Samarco nos autos das ações n.</b>	Diretrizes 7º, 20 e 21.	Foram feitas adaptações/supressões no sentido de se tratar de projeto de norma não casuística, de modo que	Artigos 52 a 54.

<b>Pilares normativos</b>	<b>Artigos integralmente transpostos</b>	<b>Justificativa da alteração ou da supressão</b>	<b>Artigos constantes do Projeto de Lei</b>
<b>0400.15.004335-6</b>		diretrizes diretamente vinculadas ao caso Samarco não foram consideradas.	
<b>Lei colombiana n.º 387, de 1997.</b>	Artigo 14.	Foram feitas adaptações/supressões no sentido de se tratar de projeto de norma brasileira, vinculada, portanto, às causas nacionais de deslocamento, não constando entre elas o conflito armado.	Artigo 55.
<b>Lei colombiana n.º 1448, de 2011.</b>	Artigos 143 e 175.	Foram feitas adaptações/supressões por não se tratar de projeto de lei próprio de Justiça transicional, com limite temporal de vigência, além da justificativa já explicitada acima.	Artigos 56 e 57.

Pelo exposto, a distribuição da prevalência das fontes normativas no projeto de lei proposto restou assim distribuída:

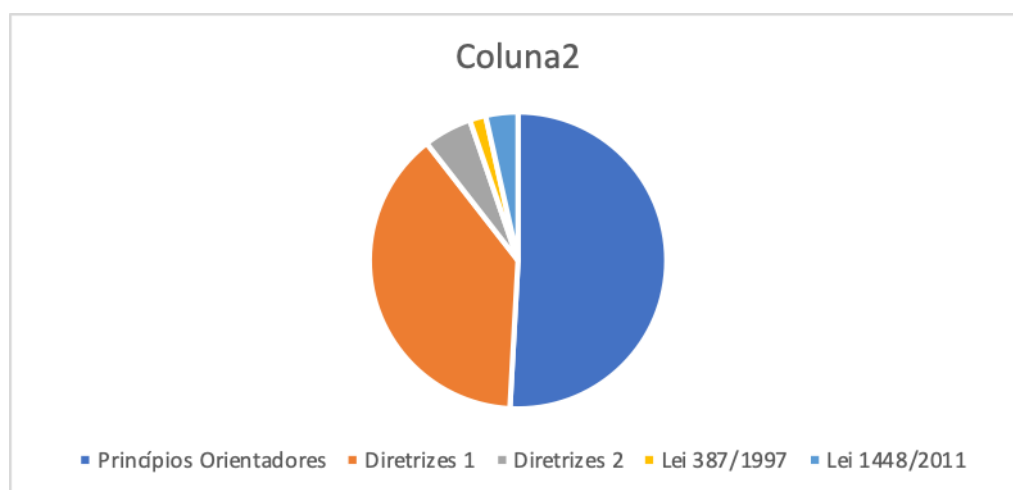


Gráfico 1 — Fontes normativas.

Assim, propõe-se como resultado desta pesquisa um projeto de lei apto a tratar de modo pioneiro e integral da questão do deslocamento interno no Brasil, com a seguinte estrutura:

Tabela 5 — Estrutura legislativa proposta.

<b>Tema</b>	Deslocados Internos; Migração Forçada
<b>Área</b>	Direitos Humanos
<b>Objetivos</b>	Artigos. 1º e 2º
<b>Fiscalização/Incentivos/Recursos</b>	Artigo 57
<b>Justificativas</b>	O regramento interno brasileiro é ainda incipiente no que toca ao tema dos deslocamentos internos e dos reassentamentos involuntários, verificadas atuações legislativas meramente pontuais e casuísticas. A necessidade de se ter no Brasil um arcabouço normativo apto a reconhecer a categoria dos deslocados internos, suas possíveis tipologias e seus direitos correlatos, desenha-se de forma muito clara na realidade dos deslocados do desastre da Samarco.

## PROJETO DE LEI

### METAS E OBJETIVOS

1. Esta lei aborda as necessidades específicas dos deslocados internos no Brasil. Eles identificam os direitos e as garantias relevantes para a proteção das pessoas contra o deslocamento forçado e a sua proteção e assistência durante o seu deslocamento bem como enquanto durar a sua reinstalação e reintegração.
2. Para a aplicação destes Princípios, os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos de desastres (calamidades naturais ou humanas), externalidades negativa de projetos de desenvolvimento e situações de violência no campo e na cidade, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.

### SEÇÃO I - PRINCÍPIOS GERAIS

3. Os deslocados internos devem gozar, em pé de igualdade, dos mesmos direitos e liberdades, ao abrigo do direito interno e do direito internacional, como o fazem as outras pessoas no seu país. Eles não devem ser discriminados contra o gozo de quaisquer direitos ou liberdades por serem deslocados internos.
4. Estes Princípios devem ser observados por todas as autoridades, grupos e pessoas, independentemente dos seus estatutos legais e aplicada sem nenhuma distinção adversa.

I. Estes Princípios não devem ser interpretados de forma a restringir, modificar ou debilitar as disposições de quaisquer instrumentos de direitos humanos internacionais ou da lei humanitária internacional ou direitos garantidos às pessoas ao abrigo do direito interno.

5. As autoridades nacionais têm o dever e responsabilidade primárias de garantir a proteção e a assistência humanitária aos deslocados internos que se encontrem na sua área de jurisdição.

I. Os deslocados internos têm o direito de solicitar e receber proteção e assistência humanitária destas autoridades. Eles não devem ser perseguidos ou punidos por fazerem tal pedido.

6. Estes Princípios devem ser aplicados sem nenhum tipo de discriminação tais como, racial, cor, sexo, língua, religião ou credo, opinião política ou similar, nacionalidade, origem étnica ou social, estatuto legal ou social, idade, deficiência, propriedade, nascimento, ou por quaisquer critérios similares.

I. Crianças, especialmente não acompanhadas, mães grávidas, mães com crianças menores, mulheres-chefes de família, pessoas portadoras de deficiência, idosos, membros de minorias raciais e étnicas assim como populações tradicionais que estejam na condição de deslocado interno devem ter direito a proteção e assistência exigidas pelas suas condições e a um tratamento que leve em consideração as suas necessidades especiais.

## SEÇÃO II - PRINCÍPIOS REFERENTES À PROTEÇÃO DO DESLOCAMENTO

7. Todas as autoridades e atores devem respeitar e assegurar suas obrigações à luz do direito internacional, incluídos os direitos humanos e a lei humanitária, em quaisquer circunstâncias, de modo a prevenir e impedir condições que conduzam ao deslocamento das pessoas.
8. Todo o ser humano tem o direito de ser protegido contra o deslocamento arbitrário da sua casa ou do seu local de residência habitual.

I. A proibição do deslocamento arbitrário inclui: a. deslocamento causado por situações de violência, exceto se a segurança dos civis ou motivos militares imperativos assim o exija; b. deslocamento em casos de projetos de

desenvolvimento de grande escala que não justifiquem a retirada das populações envolvidas; c. deslocamento em casos de calamidades, exceto se a segurança e a saúde dos afetados exijam a sua pronta evacuação.

II. A deslocação não deve ultrapassar o tempo exigido pelas circunstâncias.

9. Antes de se tomar qualquer decisão que exija a deslocação das pessoas, as autoridades competentes devem assegurar que todas as alternativas exequíveis tenham sido exploradas com vista a se evitar o deslocamento. Quando não houver alternativas, todas as medidas devem ser tomadas para minimizar o deslocamento e os seus efeitos adversos.

I. As autoridades empreendedoras de tal deslocação devem assegurar, de maneira prática, que seja fornecido alojamento adequado aos deslocados e que tais deslocações sejam efetuadas em condições satisfatórias de segurança, nutrição, saúde e higiene e que não haja separação dos membros da mesma família.

II. Se a deslocação ocorrer em situações que não tenham sido provocadas por emergência, situações de violência e calamidades, deverão ser observadas as seguintes garantias: a. Uma autoridade do estado com poderes conferidos pela lei deverá tomar uma decisão específica para ordenar medidas relativas ao deslocamento; b. Serão tomadas medidas adequadas para garantir às pessoas que serão deslocadas todas as informações sobre os motivos e os procedimentos para a sua deslocação e, quando aplicável, sobre a compensação e o realojamento; c. deve-se obter o consentimento livre e informado daqueles que serão deslocados; d. as autoridades competentes devem esforçar-se para envolver as pessoas afetadas, sobretudo as mulheres, no planeamento e na gestão de seu realojamento; e. as medidas para a aplicação da lei, quando necessárias, devem ser executadas pelas autoridades legais competentes; e f. dever-se-á respeitar o direito a uma solução efetiva, incluindo a revisão de tais decisões pelas autoridades judiciais competentes;

10. A deslocação não deve ser feita de maneira a violar os direitos à vida, à dignidade, à liberdade e à segurança dos afetados.
11. Os Estados têm uma particular obrigação de garantir a proteção contra a deslocação de pessoas indígenas, minorias, camponeses, pastores e outros grupos que tenham dependência e ligação especiais com as suas terras.

### SEÇÃO III - PRINCÍPIOS REFERENTES À PROTEÇÃO DURANTE A DESLOCAÇÃO

12. Todo ser humano tem o direito inerente à vida. Este direito deve ser protegido por lei. Ninguém o deve privar arbitrariamente da sua vida.
13. Todo ser humano tem o direito à dignidade e à integridade física, mental e moral.
14. Todo ser humano tem o direito à liberdade e à segurança da sua pessoa. Ninguém deve ser preso ou detido arbitrariamente.
- I. A aplicação prática desses direitos no seio dos deslocados pressupõe que eles não devem ser internados ou confinados a um campo. Se, em circunstâncias excepcionais, tais internamentos ou confinamentos forem absolutamente necessários, deverão ser limitados ao período determinado por tais circunstâncias.
- II. Os deslocados internos devem ser protegidos contra prisão e detenção discriminatórias causadas pela sua deslocação.
15. Não se deve, em circunstâncias nenhuma, recrutar, nem exigir ou permitir que crianças deslocadas tomem parte em hostilidades.
- I. Os deslocados internos devem ser protegidos contra práticas discriminatórias de recrutamento para quaisquer forças armadas ou grupos devido a sua condição de deslocados. Deve-se proibir quaisquer práticas cruéis, desumanas ou degradantes que forcem o cumprimento ou punam o incumprimento com recrutamento.
16. Todo deslocado interno tem o direito à liberdade de movimento e a liberdade de escolher a sua residência.
- I. Todo deslocado tem o direito de circular livremente dentro e fora dos campos ou de outras instalações.
17. Os deslocados internos têm: a. o direito de procurar segurança numa outra parte do país. b. o direito de sair do seu país; c. o direito de procurar asilo num outro país; e d. o direito de ser protegidos contra o regresso forçado ou a reinstalação em qualquer lugar onde a sua vida, segurança, liberdade e/ou saúde possam ser colocados em risco.
18. Todos os deslocados internos têm o direito de conhecer o destino e o paradeiro dos seus familiares desaparecidos.



I. As autoridades competentes devem esforçar-se para localizar o destino e o paradeiro das pessoas desaparecidas e cooperar com as relevantes organizações internacionais a cargo desta tarefa. Elas devem informar os parentes mais próximos sobre o progresso da investigação e notificá-los sobre quaisquer resultados.

19. Todo ser humano tem o direito ao respeito da sua família.

I. A aplicação prática deste direito no seio dos deslocados internos significa permitir, àqueles membros de família que assim desejam, ficarem juntos.

II. As famílias que estão separadas devido à deslocação devem ser reunificadas o mais rapidamente possível. Todas as medidas apropriadas devem ser tomadas para se acelerar a reunião de tais famílias, particularmente quando estão envolvidas crianças. As autoridades responsáveis devem facilitar os inquéritos feitos pelos familiares e encorajar e cooperar com o trabalho das organizações humanitárias a cargo desta tarefa de reunião de famílias.

III. Os membros de famílias dos deslocados internos cujas liberdades tenham sido restringidas por internamento ou confinamento em campos devem ter o direito de permanecer juntas.

20. Todos os deslocados internos têm o direito a um padrão adequado de vida.

I. No mínimo, independentemente das circunstâncias, e sem discriminação, as autoridades competentes deverão fornecer aos deslocados internos o acesso seguro a:

- a. alimentação básica e água potável; b. abrigo básico e habitação; c. vestuário adequado; e d. serviços médicos essenciais e saneamento;

II. Deverão ser empreendidos esforços especiais para se garantir a total participação das mulheres no planeamento e na distribuição dessas provisões básicas.

21. Todos os deslocados internos feridos e doentes, bem como aqueles portadores de deficiências, devem receber, até um grau máximo de exequibilidade e com um mínimo de atraso possível, o tratamento médico de que precisam, sem qualquer tipo de distinção. Os deslocados internos devem ter acesso, quando necessário, aos serviços psicológicos e sociais.

I. Deve-se dar uma atenção especial às necessidades sanitárias da mulher, tais como sua saúde reprodutiva, bem como o aconselhamento apropriado às vítimas de abusos sexuais e de outros abusos.

II. Deve-se atribuir uma atenção especial à prevenção das doenças contagiosas e infecciosas, no seio dos deslocados internos.

22. Todo ser humano tem o direito de ser reconhecido, em qualquer parte, como pessoa perante a lei.

I. A aplicação prática desse direito no seio dos deslocados internos pressupõe a emissão, pelas autoridades competentes, de todos os documentos necessários para o gozo e o exercício dos seus direitos, tais como, passaportes, documentos de identificação pessoal, certificados de nascimento e certificados de casamento. Em particular, as autoridades devem facilitar a emissão de novos documentos para substituir os extraviados no decurso da deslocação, sem imposição de condições despropositadas, tais como a exigência do regresso à área de residência habitual com vista a obter esses ou outros documentos necessários.

23. Ninguém deve ser arbitrariamente privado da sua propriedade e bens.

I. A propriedade e bens deixados pelos deslocados internos devem ser protegidos em quaisquer circunstâncias.

II. A propriedade e os bens deixados pelos deslocados internos no ato da fuga devem ser protegidos contra destruição e apropriação, ocupação ou uso arbitrário ou ilegal.

24. Os deslocados internos não devem sofrer discriminação, como consequência da sua deslocação, no gozo dos seguintes direitos: a. direitos à liberdade de pensamento, consciência, religião ou credo, opinião e expressão; b. direito de procurar, livremente, as oportunidades de emprego e de participar em atividades económicas; c. direito de livre associação e de participação nos assuntos da comunidade; d. direito de votar e de participar nos assuntos governamentais e públicos, incluindo o direito a ter acesso aos meios necessários para o exercício deste direito.

25. Todo o ser humano tem o direito à educação.

I. A aplicação do direito à educação no seio dos deslocados internos pressupõe que as autoridades competentes devam assegurar que os deslocados, em particular as crianças, recebam a educação de nível primário obrigatória e gratuita. A educação

deve respeitar a identidade cultural, a linguagem e a religião dos deslocados educandos.

II. Esforços devem ser envidados para garantir uma participação plena e igual de mulheres e meninas nos programas educativos.

III. As instalações de educação e de formação devem estar acessíveis aos deslocados internos, em particular para os adolescentes e para as mulheres, quer vivam quer não nos campos, tão logo as condições assim o permitam.

#### SEÇÃO IV - PRINCÍPIOS REFERENTES À ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA

26. Toda a assistência humanitária deve ser prestada em conformidade com os princípios da humanidade e da imparcialidade e sem discriminação.

I. Não se deve desviar a assistência humanitária destinada aos deslocados internos para fins políticos ou militares.

27. Cabe às autoridades nacionais o dever e a responsabilidade primárias de prestar a assistência humanitária aos deslocados internos.

I. As organizações humanitárias internacionais e os outros atores apropriados têm o direito de oferecer os seus serviços em apoio aos deslocados internos. A oferta de auxílio não deve ser encarada como um ato inamistoso ou como interferência nos assuntos internos do Estado e deve ser considerada de boa fé. Não se deve, por isso, negar arbitrariamente o consentimento a sua atuação, particularmente quando as autoridades competentes estão incapacitadas ou não estão dispostas a prestar a assistência humanitária necessária.

II. Todas as autoridades competentes devem garantir e facilitar a livre passagem da assistência humanitária e garantir às pessoas encarregadas de tal assistência um rápido e livre acesso aos deslocados internos.

#### SEÇÃO V - PRINCÍPIOS REFERENTES AO REGRESSO, À REINSTALAÇÃO E À REINTEGRAÇÃO

28. As autoridades competentes têm o dever e a responsabilidade primárias de criar condições, bem como de fornecer meios que permitam o regresso voluntário, em segurança e com dignidade, dos deslocados internos às suas casas ou aos locais de

residência habituais, ou a sua reinstalação voluntária em qualquer outra parte do país. Tais autoridades devem esforçar-se para facilitar a reintegração das pessoas regressadas ou reinstaladas que outrora foram deslocados internos.

I. Esforços deverão ser envidados para assegurar a participação plena dos deslocados internos no planeamento e na gestão do seu regresso ou na reinstalação e na reintegração.

29. Os deslocados internos que regressaram as suas casas ou locais de residência habituais ou que se reinstalaram em outra parte do país não devem ser discriminados por terem sido deslocados. Devem ter o direito a uma participação total e igual nos assuntos públicos a todos os níveis, e gozar dos mesmos direitos de acesso aos serviços públicos.

I. As autoridades competentes e/ou responsáveis pelo deslocamento têm o dever e a responsabilidade primárias de prestar assistência aos deslocados internos regressados e/ou reinstalados que pretendam, recuperar suas propriedades e bens que deixaram ou se viram privados quando da sua deslocação. Quando não é possível recuperar tais propriedades e bens, as autoridades competentes deverão fornecer ou assistir essas pessoas a obterem a devida indenização ou outra forma justa de reparação dos danos.

## SEÇÃO VI – DIRETRIZES QUANTO À RESTITUIÇÃO E AO RETORNO DAS VÍTIMAS

30. A autodeclaração das famílias atingidas quanto aos seus imóveis de origem deverá ser garantida como fonte de informação válida, e deverá ser a principal fonte de informação na elaboração e na execução dos projetos de reassentamentos e de reconstruções.

31. Para respeitar a conformação dos núcleos familiares, abarcando os casos de separação, novas uniões, falecimentos e nascimentos, entre outros, deve-se garantir um imóvel para cada núcleo, quando assim for o desejo do núcleo familiar.

32. Deverá ser garantida a participação efetiva de carácter deliberativo das famílias e das comunidades atingidas, incluindo garantia de acesso prévio a todas as informações referentes às etapas do processo de reconstrução, reassentamento coletivo ou reassentamento familiar (cronogramas, projetos, empresa responsável

pela etapa, materiais, entre outros); possibilidade de visitas periódicas *in loco*, e poder de interferência no caso de descumprimento, devidamente constatado, das decisões dos atingidos;

33. Os responsáveis pelo deslocamento deverão ficar a cargo de todo o processo de aquisição e de regularização dos terrenos onde serão construídos os reassentamentos coletivos e familiares, bem como do parcelamento da área, entregando a cada núcleo familiar reassentado os registros referentes ao seu imóvel. Após assinatura do termo de adesão ao reassentamento, futuros parcelamentos do terreno serão de responsabilidade dos proprietários.
34. As famílias que possuíam mais de uma propriedade nas comunidades atingidas terão todas as suas propriedades restituídas, seja no mesmo local quando possível e for da vontade livre da família, seja em outro local por meio do reassentamento familiar ou reassentamento coletivo.
35. Nos casos de reconstrução, reassentamento familiar e reassentamento coletivo, deverá ser garantida às famílias/comunidades a possibilidade de escolha entre: a) a gestão das obras pelas autoridades competentes; b) a autogestão comunitária com assessoria técnica de confiança dos atingidos, hipótese em que o atingido ou a família que escolher pela autogestão ficará integralmente responsável pelo resultado das obras.
36. Nos reassentamentos coletivos, familiares e nos casos de reconstrução, deverá ser garantida e priorizada a possibilidade de contratação de mão-de-obra das comunidades atingidas nas reconstruções e nos reassentamentos coletivos e familiares.
37. A escolha de imóveis após o evento que causou o deslocamento deve se dar em consonância com o acesso amplo às informações referentes aos terrenos ofertados como opções de reassentamento, o que inclui a análise da situação cartorial dos imóveis. As informações devem ser fornecidas em linguagem acessível ao público e com antecedência suficiente para garantir tempo de reflexão e debate antes da escolha.
38. Não sendo possível manter as características iguais ou superiores dos imóveis originais, deverá ocorrer compensação em tamanho de área, ou em pecúnia, ou em melhorias nas edificações e/ou benfeitorias, à escolha do núcleo familiar, desde que devidamente suportados por laudos técnicos.

39. Quando não for possível a manutenção das relações das vizinhanças originais, deverá haver a compensação da comunidade por meio de áreas para fins de uso coletivo que deverão ser definidas pela própria comunidade.
40. No momento da compra assistida, deverá ser garantido ao núcleo familiar a opção entre: 1) a compra de imóvel com edificações e benfeitorias sem a necessidade de reformas; 2) a compra de imóvel com edificações e benfeitorias com necessidade de reformas que deverão ser realizadas pelos responsáveis pelo deslocamento; 3) a compra do terreno e posterior construção das edificações e benfeitorias que deverão ser realizadas pelos responsáveis pelo deslocamento, ou pelo modelo de autogestão, ficando o atingido ou família que escolher pela autogestão integralmente responsável pelo resultado das obras.
41. No reassentamento familiar, a compra assistida deverá considerar: 1) a avaliação do imóvel de origem na situação anterior ao evento causador do deslocamento, a partir da autodeclaração, devidamente validada no processo de cadastro, do núcleo familiar titular do direito, bem como o processo de retomada das atividades produtivas.
42. Nos reassentamentos coletivos e familiares e nos casos de reconstrução, deverão ser garantidas a existência de fontes de captação de água suficientes em quantidade e qualidade para as famílias e para seus diferentes usos, a fim de manter os modos tradicionais de expressão e de produção, observada a legislação aplicável.
43. No caso dos reassentamentos coletivos, a localização dos acessos, sempre que possível tecnicamente, deverá ser similar à original, respeitada a organização espacial da malha viária de origem.
44. No caso dos reassentamentos coletivos, deverão ser garantidas áreas de lazer e de convívio coletivos a partir do debate e da escolha dos atingidos e atingidas.
45. Nos reassentamentos coletivos, deverá existir estrutura mínima condizente com a retomada dos modos de vida em comunidade. Assim, a área construída dos equipamentos públicos deverá ser igual ou superior à de origem.
46. Nos casos de reconstrução e de reassentamento coletivo e familiar, a área da edificação principal deverá ser igual ou superior à de origem, respeitadas as dimensões mínimas por cômodo.
47. Deverá haver acréscimo de área construída para adequação aos padrões mínimos de habitação e moradia digna, se for o caso.

48. As benfeitorias deverão ser restituídas e compensadas quando não for possível garantir as mesmas condições, ou indenizadas em pecúnia à escolha do núcleo familiar, devendo a compensação ou a indenização ser apurada mediante laudo técnico específico.
49. Os responsáveis pelo deslocamento deverão apresentar um plano de atendimento das reclamações dos núcleos familiares após a conclusão dos reassentamentos coletivos e familiares, para monitoramento da satisfação e da reabilitação das famílias.
50. A indenização pela perda da moradia não poderá ser genérica e coletivamente ofertada como forma de reparação, mas as famílias poderão requerer essa opção de forma individualizada, desde que tenham acesso prévio aos projetos urbanos e aos projetos dos imóveis no caso de reassentamento coletivo, e aos projetos dos imóveis, no caso de reassentamento familiar e reconstrução, para que seja possível comparar qual opção atende melhor a família.
51. No momento da escolha entre a restituição e a indenização pela perda da moradia, o núcleo familiar deverá ter direito, quando assim desejar, a ser acompanhado por sua assessoria técnica ou por profissional de sua confiança.
52. A área total utilizada pelos núcleos familiares em cada imóvel deverá ser restituída integralmente no reassentamento coletivo ou familiar, assim, as áreas com restrição legal (preservação permanente, resguardo ao patrimônio cultural e histórico, áreas espeleológicas, dentre outras) poderão ser incorporadas ao imóvel novo, mas não serão consideradas como área de utilização do núcleo familiar no novo imóvel:
53. As famílias que optarem pela reconstrução deverão ter direito ao arrependimento, e poderão escolher outra modalidade de reparação, quais sejam a compra assistida ou a indenização pela perda do imóvel. O direito ao arrependimento deverá ser garantido até 18 meses após a notificação das famílias.
54. Restando lotes vazios nos reassentamentos coletivos, ao final do período de 02 (dois) anos após entrega das chaves, a destinação das áreas será definida pela comunidade, sendo que cabe aos responsáveis pelo deslocamento a manutenção e a guarda do terreno até que seja dada a devida destinação.

## SEÇÃO VI – NORMATIZAÇÃO VOLTADA À ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS ESTATAIS

55. Para prevenir o deslocamento forçado no país, o Estado adotará, entre outras, as seguintes medidas:
- I. Estimar, no âmbito federal, a constituição de grupos de trabalho para a prevenção e a antecipação de riscos que o deslocamento pode gerar;
  - II. Determinar às autoridades estaduais e municipais encarregadas dos planos de desenvolvimento locais a inclusão programas de prevenção e de assistência próprios para tratar do tema do deslocamento interno.
56. O dever de preservação de memória do Estado traduz-se em fornecer as garantias e condições necessárias para que a sociedade, por meio de suas diferentes expressões, como vítimas, academia, organizações sociais, organizações estatais e organizações de direitos humanos, possam avançar no exercício de reconstrução de memória de que são titulares as vítimas e toda a sociedade.
- I. Em nenhum caso as instituições do Estado podem promover a construção de uma história ou verdade oficial que nega, viola ou restringe os princípios de pluralidade, participação e solidariedade, ou ainda os direitos de liberdade de expressão e de pensamento.
57. A União, no ano seguinte à emissão desta Lei, estabelecerá, por meio de um decreto regulamentar, os mecanismos necessários à implementação de todas as medidas de atenção, assistência e reparação nela contempladas. Para esse efeito, será firmado um plano de execução de metas, orçamento e mecanismo de acompanhamento de ações previstas nesta Lei, especialmente relativas a sua fiscalização e a eventuais incentivos de cumprimento.

No que pese o desenrolar da pesquisa ter apontado inegavelmente para a importância da construção de uma legislação brasileira própria para tratar da questão do deslocamento interno, não é demais lembrar que a edição de lei, *per se*, não é integralmente capaz de modificar realidades ou ditar comportamentos.

Com isso, quer-se dizer que, para a efetiva proteção, consolidação e estabilização socioeconômica dos deslocados internos no Brasil, é necessária uma real construção de infraestruturas sociais representadas nos serviços públicos nacionais e mesmo na sociedade



civil<sup>562</sup>. Sem dúvida, esse caminho perpassa pela construção de uma legislação própria, mas não se deve extinguir com ela.

---

<sup>562</sup> Iniciativas como a criação do aplicativo OKA, para auxiliar migrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e deslocados internos no Brasil na busca de serviços internos e políticas públicas, lançado pelo Instituto Igarapé, é um bom exemplo de atuação direta da sociedade civil na construção dessa chamada nova infraestrutura social. Cf. <https://igarape.org.br/instituto-lanca-aplicativo-para-ajudar-migrantes-e-refugiados/>. Acesso em abril.2019.

## CONCLUSÃO

A migração é um fenômeno complexo. Atualmente, há mais de 250 milhões de migrantes por todo o mundo.<sup>563</sup> Grande parte migra em busca de novas oportunidades econômicas, ou se vê forçada a fugir de seus lugares de origem em virtude de pobreza, de fome, de conflitos ou de uma mudança climática. Em muitos casos, uma combinação de fatores impulsiona a decisão de deixar o lar para tentar a vida e arriscar a sorte em um novo lugar.

Esta pesquisa escolheu olhar para o fenômeno migratório a partir do ponto de vista das migrações não fronteiriças. Esta migração que ocorre no seio de um só Estado não se desenvolve – como inicialmente se poderia supor – nem de maneira mais amena nem mais protegida quando em comparação à migração transnacional, como ficou claro ao longo da tese.

Nesse contexto, a pesquisa teve por objeto o reconhecimento da categoria de direitos humanos dos deslocados internos e a busca de uma proteção jurídica internacional e nacional mais adequada a essa categoria.

Sob a metodologia de um estudo de caso, e com vistas a se realizar uma espécie de teste da categoria, os migrantes forçados gerados diretamente pelo rompimento da barragem da Samarco em novembro de 2015 desempenharam, ao longo desta tese, não apenas o papel de objeto de estudo, mas também de sujeitos de direitos a serem ouvidos e respeitados.

Buscou-se a perspectiva do olhar dos próprios deslocados para se imaginar um quadro normativo mais condizente com a realidade brasileira, de modo a serem apresentadas respostas concretas e não casuísticas aos deslocados internos do Brasil.

Para tanto, o corpo deste trabalho inicia-se tratando do maior desastre socioambiental já experimentado pelo Brasil. Ora tratado como desastre de Mariana, ora como desastre da Samarco, os eventos que se desenvolveram a partir de 5 de novembro de 2015 foram esmiuçados por meio da exploração analítica de seus fatos, de suas causas e de suas consequências sociais.

A violência e a magnitude do desastre tornam-se mais concretas ao nos depararmos com a afirmação de que, caso as mais de 80 milhões de toneladas de lama que eclodiram

---

<sup>563</sup> Disponível em: [https://www.huffpostbrasil.com/entry/os-migrantes-sao-motivo-de-orgulho\\_br\\_5c9fe473e4b0bc0daca9a780](https://www.huffpostbrasil.com/entry/os-migrantes-sao-motivo-de-orgulho_br_5c9fe473e4b0bc0daca9a780). Acesso em mai.2019.

sobre a bacia do rio Doce<sup>564</sup> fossem divididas individualmente, cada brasileiro receberia aproximadamente 450 quilos de rejeitos da mineração, os quais ~~que~~ foram absorvidos apenas pela população de Bento Rodrigues e das demais cidades entre Minas Gerais e Espírito Santo localizadas no curso do rio.

Os efeitos socioambientais do desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton nos territórios de existência coletiva da população atingida expõem um cenário de desrespeito e de esfacelamento dos direitos humanos e da dignidade dessas populações.

A par de efeitos imediatos, como o desalojamento, a população diretamente atingida sofre reveses como o deslocamento forçado de residência e de origem, somado ao abandono forçado dos respectivos bens pessoais materiais, além do comprometimento da memória pessoal e comunitária. Tratou-se de verdadeiro desenraizamento forçado e traumatizante, com repercussão na formação e no desenvolvimento identitário dos seres humanos impactados.<sup>565</sup>

O afastamento, a exclusão e a eliminação dos meios e dos modos de vida dos deslocados internos colocam essas vítimas inegavelmente como subprodutos do desastre. Essa categoria de direitos humanos constrói-se com características únicas e exclusivas de um sujeito cujo universo se compõe por um processo de fragmentação da existência social, em que a despersonalização; a perda e a suscetibilidade cultural; e o anonimato provocado por um afastamento forçado de seu lugar de pertencimento o levam à crise.<sup>566</sup>

Longe de ser problema temporário e de consequências restritas, o deslocamento interno tem impactos nefastos e de longa duração nas regiões afetadas. É capaz de criar desequilíbrios social, econômico e político. Afeta, não só aqueles obrigados a fugir, mas também as pessoas que permaneceram em comunidades esvaziadas ou que vivem nas regiões para as quais os deslocados se dirigem. Seus efeitos são devastadores para famílias, culturas, modos de vida e mesmo regiões inteiras.

A partir das causas expressas na definição de deslocamento interno explorada ao longo da tese, foram expostos os possíveis tipos de deslocamentos, a saber, os ocorridos em virtude de conflitos armados, de situações de violência generalizada, de violações de direitos

---

<sup>564</sup> ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.

<sup>565</sup> KOKKE, Marcelo . O Desastre de Mariana: Vulnerabilidades Jurídicas e Sociais. In: Liliana Lyra Jubilut; Érika Pires Ramos; Carolina de Abreu Batista Claro; Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville. (Org.). Refugiados ambientais. 1ed.Boa Vista - RR: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018, v. 1, p. 779-819.

<sup>566</sup> ORGANON, Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais. Impactos socioambientais da ruptura da barragem de rejeitos da Samarco no Espírito Santo - Relatório preliminar. Novembro / dezembro. Mimeo. 2015.

humanos e de calamidades humanas ou naturais.<sup>567</sup> Em virtude de se analisar o caso Samarco como gerador de uma realidade brasileira de deslocados internos, deu-se ênfase aos deslocamentos causados por desastres (naturais e humanos), bem como aos induzidos por desenvolvimento.

Nessa esteira, o trabalho tratou também de um ramo incipiente do direito, qual seja o Direito dos Desastres, o qual labora com a gestão do risco de situações de vulnerabilidade que possam propiciar a manifestação concreta da magnitude dos efeitos devastadores de um evento que desestabilize socioambientalmente uma comunidade difusa de pessoas.

Partindo-se da constatação de que os deslocados internos não gozam de uma proteção legal específica no âmbito do direito internacional, a tese abordou o panorama normativo transnacional aplicável. Para além dos “Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos”, outros instrumentos jurídicos também foram analisados, entre eles o Protocolo para a Proteção de Deslocados Internos da Região dos Grandes Lagos (2008) e a Convenção da União Africana para Proteção e Assistência aos Deslocados Internos (2009), assim como a legislação doméstica da Colômbia.

Ao voltar os olhos para o panorama normativo nacional, a pesquisa deparou-se com uma primeira barreira concreta: no que tange aos números brasileiros relativos ao deslocamento interno, há uma franca ausência de dados oficiais sobre o tema.

O Brasil não possui nenhum tipo de repositório voltado à centralização e à sistematização de dados sobre deslocamento forçado. Isso contribui para que as respostas governamentais ao fenômeno – tanto no que diz respeito à formulação de normativas, quanto à implementação de políticas públicas – sejam insuficientes, fracas e compartimentadas entre os diferentes órgãos públicos, como se demonstrou ao longo desta tese.

Apesar da elevada recorrência de desastres naturais e provocados pelo homem, e do alto número de deslocados resultantes (média de 357 mil pessoas ao ano), estratégias integradas de prevenção, reação e reconstrução ainda são escassas.

A ideia, presente neste trabalho, de que o desenvolvimento deve servir aos interesses dos direitos humanos, na medida em que não pode haver desenvolvimento sem respeito por esses direitos, tornou-se cada vez mais difundida e foi até incorporada à retórica das autoridades. Na prática, no entanto, ainda há um longo caminho a se percorrer antes de poder

---

<sup>567</sup> Uma vez desenvolvida a tipologia própria das espécies de deslocamento interno, nada obstante, demonstrou-se que diversos casos reais de deslocamento desafiavam os tipos existentes, quando considerados de forma estanque.

ser implementada. Os direitos humanos, portanto, devem servir como balizadores fundamentais para a formulação, o planejamento e a execução de políticas públicas.

Explanada a importância da categorização dos deslocados internos e, reconhecida a ausência de uma legislação brasileira específica com vistas a abarcar o problema dos deslocados internos, interessou analisar as soluções juridicamente apresentadas ao caso concreto em análise.

Em menos de trinta dias do evento, já existiam mais de 100 ações derivadas do rompimento da barragem em trâmite no Judiciário. Apenas um ano após o desastre, já havia mais de trinta e cinco mil processos judiciais; haviam sido propostas, apenas no Estado do Espírito Santo, aproximadamente 17.950 ações.<sup>568</sup>

Após diversas tratativas entre órgãos do Estado, do Ministério Público e as empresas envolvidas no desastre, em que a tônica foi a ausência de participação dos atingidos e atingidas, marcado o forte distanciamento da população vitimada, titular dos direitos debatidos, chegou-se à assinatura do chamado TAC – Governança.

Nada obstante, a situação atual em que se encontram os atingidos pelo desastre, bem como o meio ambiental e sociocultural palco do rompimento da barragem, apresenta alguns poucos avanços e uma grande permanência do desalento iniciado em 5 de novembro de 2015. O comprometimento gerado para os direitos fundamentais, para os direitos humanos e para toda a vida, humana e não humana, foi imensurável quando da ocorrência do desastre. O desastre foi, e continua sendo, fonte de geração de excluídos socioambientais, fonte de dizimação e de comprometimento ecológico.

Não se poderia deixar de observar, especialmente frente ao constatado desalento das vítimas até os dias atuais<sup>569</sup>, um dos consectários lógicos mais urgentes quando se pensa nos direitos dos deslocados: a questão da restituição de habitação e de propriedade.

Nesse âmbito, demonstrou-se que a ênfase na restituição da propriedade tem sido criticada por configurar um meio para a comunidade internacional e os atores locais evitarem abordar questões políticas complexas. A “casa” tornou-se a medida do sucesso do processo de retorno, em vez do bem-estar real das pessoas deslocadas de suas casas.

---

<sup>568</sup> ADAMS, Luis Inacio Lucena *et al.* Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

<sup>569</sup> Em decisão recente, de 26 de fevereiro de 2019, a Justiça de Minas Gerais definiu que os atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão, da Samarco, em Mariana, devem ser reassentados até 27 de agosto de 2020. O pedido para que um prazo fosse estipulado partiu do Ministério Público de Minas Gerais. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/03/13/justica-estipula-2020-como-prazo-final-para-o-reassentamento-das-familias-atingidas-pelo-desastre-da-samarco-em-mariana.ghtml>. Acesso em mai. 2019.

Sem um programa de infraestrutura e de reintegração, o grau de restituição que pode contribuir para a reconstrução nacional e para a estabilidade econômica e social sustentável é limitado.

Internacionalmente, um passo seguinte proposto para se promover a proteção dos direitos de restituição a pessoas deslocadas foi o desenvolvimento de um quadro abrangente de políticas da ONU no sentido de abordar direitos de habitação, terra e propriedade (HLP, em sigla derivada dos termos em inglês “Housing, Land and Property”) em todas as situações pós-deslocamento.

Os direitos de habitação, terra e propriedade (HLP) dizem respeito a se ter uma casa, livre do medo do despejo forçado; um lugar que ofereça abrigo, segurança e capacidade de se garantir um meio de subsistência. Assim, os direitos de HLP são detidos por proprietários, por inquilinos e por usuários consuetudinários de posse da terra, bem como por moradores informais, sem registro seguro.<sup>570</sup>

Os deslocamentos causados por barragens são especialmente sensíveis a tais temas. Por ocorrerem predominantemente em áreas rurais, costumam afetar diretamente não apenas as moradias, mas a renda, os costumes e as tradições das famílias locais.

Ainda no intento de encontrar respostas capazes de realmente devolver aos deslocados internos o pertencimento perdido, esta pesquisa indagou se a utilização de instrumentos do sistema internacional de direitos humanos poderia ser a solução frente à incapacidade local de resolução efetiva do problema, como se observou no desastre de Mariana.

De fato, existe uma necessidade urgente de se avaliar o papel que o direito internacional e, particularmente, o direito internacional dos direitos humanos (DIDH) e o direito internacional humanitário (DIH) desempenham no desenvolvimento de um quadro legal aceitável de regras que regem essa área. A partir disso, fez sentido tratar-se da doutrina da responsabilidade de proteger e da eventual utilização da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A aludida doutrina, apesar de não ser uma norma internacional, poderia configurar um poderoso conceito político capaz de contribuir para se assegurar os direitos dos deslocados internos. No entanto, ante os problemas relatados ao longo da tese para sua implementação, demonstrou-se que a doutrina não vem cumprindo a expectativa de evitar ou de solucionar os deslocamentos forçados em massa.

---

<sup>570</sup> Cf. <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/the-importance-of-housing-land-and-property-hlp-rights-in-humanitarian-response.pdf>. Acesso em abr.2018.

No que toca à viabilidade ou não de um apelo à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a impossibilidade de responsabilização de empresas junto à Corte torna insuficiente sua utilização como solução para casos de desastres causados pela ação humana e geradores de deslocamentos forçado de pessoas.

Embora o país possa ser demandado na Corte, por sua responsabilidade advinda de omissão ou negligência, a utilização do sistema internacional de direitos humanos não representa o meio mais adequado na busca por devolver à população deslocada a reconstrução de sua vida pré-desastre.

Assim, a resposta à indagação acima mostrou-se negativa. Quer pela incipiente e ainda controversa aplicação da doutrina da responsabilidade de proteger, quer pela impossibilidade de se demandarem empresas em juízo internacional, a solução buscada indicou a necessidade de construção de uma normatividade específica.

Esta pesquisa optou, assim, por trazer à tona a realidade colombiana, em que houve a construção de uma normatividade específica para tratar do tema do deslocamento interno.

Embora tenha ficado evidente ao longo da pesquisa que tal normatividade, bem como seus consectários jurisprudenciais, não foram suficientes à resolução definitiva dos problemas gerados pelo deslocamento forçado, inegável perceber que o arcabouço normativo criado contribuiu sobremaneira para a melhoria das condições de vida da população afetada.

Basta proceder-se ao exercício imaginário de se tirarem as garantias específicas trazidas pelas Lei 387 e 1.148, assim como pela Sentença T-025, para se imaginar em que situação estariam as vítimas, relegadas à “vala comum” de um país em desenvolvimento, com um dos maiores índices mundiais de desigualdade social.<sup>571</sup>

Ao cabo de todo o caminho percorrido ao longo da tese, pareceu natural vislumbrar parâmetros para a construção de uma normatividade brasileira específica relativa ao tema dos deslocados internos.

Ao se constatar que, apesar da enorme escala do deslocamento interno, o Brasil ainda não desenvolveu uma resposta efetiva ao problema, pareceu nítido que a ausência de uma lei federal que, à luz da doutrina dos direitos humanos, estabeleça direitos de pessoas deslocadas e atribua responsabilidades a diferentes órgãos governamentais, com vistas à formulação e à execução de políticas públicas voltadas a resolver a crise de deslocamento forçado que assola

---

<sup>571</sup> OXFAM (2018). *Relatório “Terrenos da Desigualdade – Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural”*. Oxfam, Brasil, Novembro de 2016. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos\\_desigualdade-brasil.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf); Acessado em 31 de janeiro de 2018.

o Brasil<sup>572</sup>, apenas relega os deslocados internos brasileiros à situação de invisibilidade a que hoje estão submetidos.

A pesquisa, portanto, revestiu-se de um caráter propositivo, ao desenhar, ao menos em linhas gerais, um modelo abstrato, não operacional, de uma normatividade de desenhos institucionais de modo a refletir e robustecer o marco legal brasileiro em face do risco de desastres e, em particular, de um de seus mais frequentes conseqüências, o deslocamento forçado.

Como resultado direto e próprio do encadeamento da pesquisa, pareceu razoável propor que a legislação a ser desenvolvida se baseie em três pilares, a saber, 1) os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos; 2) as diretrizes fixadas pelas vítimas do caso Samarco nos autos das ações n. 0400.17.004149.7 e 0400.15.004335-6, quanto à reparação do direito à moradia dos atingidos com o rompimento da Barragem de Fundão, em trâmite na 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais, da Comarca de Mariana/TJMG e 3) as leis colombianas n.º 387, de 1997, e n.º 1448, de 2011.

Não é demais lembrar, nada obstante, que a edição de lei, *per se*, não é integralmente capaz de modificar realidades ou ditar comportamentos. Para a efetiva proteção, consolidação e estabilização socioeconômica dos deslocados internos no Brasil, é necessária uma real construção de infraestruturas sociais representadas nos serviços públicos nacionais e mesmo na sociedade civil.<sup>573</sup>

Sem dúvida, esse caminho perpassa pela construção de uma legislação própria, embora não possa nela se esgotar.

---

<sup>572</sup> FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018.

<sup>573</sup> Iniciativas como a criação do aplicativo OKA, para auxiliar migrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e deslocados internos no Brasil na busca de serviços internos e políticas públicas, lançado pelo Instituto Igarapé, é um bom exemplo de atuação direta da sociedade civil na construção dessa chamada nova infraestrutura social. Cf. <https://igarape.org.br/instituto-lanca-aplicativo-para-ajudar-migrantes-e-refugiados/>. Acesso em abril.2019.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEBE, Allehone Mulugeta, The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope and Enforcement Challenges. **Refugee Survey Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 28, September 2010. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1713296>.

ADAMS, Luis Inacio Lucena; PAVAN, Luiz henrique Miguel; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; VIEIRA, Renato Rodrigues. **Saindo da lama**: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ADEOLA, R. 'The right not to be arbitrarily displaced under the United Nations Guiding Principles on Internal Displacement. **African Human Rights Law Journal, Pretoria**, v. 16, n. 1, p. 83-98, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1996-209620160001000005&lng=en&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1996-209620160001000005&lng=en&nrm=iso&tlng=en).

AGUILERA TORRADO, A. Análisis de la ley 387 de 1997: su impacto psicosocial en la población desplazada. **Reflexión Política, Colômbia**, v. 3, n. 5, jun. 2001. DOI:<https://doi.org/10.29375/01240781.844>. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11000508.pdf>.

AHLERT, Betina; GUIMARAES, G. T. D. Direito à cidade e espaços territoriais: contradições do poder público nos reassentamentos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 2, p. 459, 2016.

ANDERSEN-RODGERS, David R. Back home again: assessing the impact of provisions for internally displaced persons in comprehensive peace accords. **Refugee Survey Quarterly**, v. 34, n. 3, p. 24-25, set. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdv010>. Disponível em: <https://academic.oup.com/rsq/article-abstract/34/3/24/1559523>.

ANDERSON, Miriam J. The UN principles on housing and property restitution for refugees and displaced persons (The Pinheiro Principles): suggestions for improved applicability. *Journal of Refugee Studies*, v. 24, n. 2, p. 304-322, jun. 2011 DOI: <https://doi.org/10.1093/jrs/fer005>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/24/2/304/1591217?redirectedFrom=fulltext>.

ARENDT, Hanna. **Les origines du totalitarisme**: l'imperialisme. Tradução Martine Leiris. Paris: Fayard, 1982.

ARRUDA, Juliana; SOUZA, Raphaella Santos de; MARY, Wellington. Espaço e comunidade em face de grandes projetos públicos: conflitos e resistência em face da ação governamental. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 1, p. 158-192, 2016. DOI: 10.12957/rdc.2016.19073. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/19073>.

BACHAND, R.; IDIR, M. Décoloniser les esprits en droit international: la “responsabilité de protéger” et l’alliance entre naïfs de service et rhétoriciens de l’impérialisme. **La Découverte**, v. 4, n. 72, p. 89-99. ISSN 1291-6412 ISBN 9782707175021. DOI: <https://doi.org/10.3917/mouv.072.0089>. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-mouvements-2012-4-page-89.htm>. Acesso em mai.2018

BAGSHAW, Simon. **Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons**. New York: Transnational Publishers, 2005.

BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and theoretical Foundations. **Berkeley Journal of International Law**, v. 28, n. 2, p. 462-496, 2010. Disponível em: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.

BANERJEE, P.; CHAUDHURY, S. B. R.; DAS, S. K.; ADHIKARI, B. **Internal displacement in south Asia: the relevance of the UN’s guiding principles**. 1. ed. Índia: Sage Publications Pvt. Ltd, 2005.

BARBER, R. J. Protecting the right to housing in the aftermath of natural disaster: standards in international human rights law. *International Journal of Refugee Law*, v. 20, n. 3, p. 432-468, out. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/een024>. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/20/3/432/1556225?redirectedFrom=full-text>.

BARQUEIRO, C.; SEAMAN, K.; TOWEY, K. T. Regional organizations and responsibility to protect: normative reframing or normative change? **Politics and Governance – Open Access Journal**, v. 4, n. 3, p. 37-49, 2016. ISSN: 2183-2463. DOI: <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i3.642>. Disponível em: <https://www.Cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/642>.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; VIEIRA, Renato Rodrigues; ADAMS, Luis Inácio Lucena. O desastre de Mariana atuação interfederativa para superação dos impactos da maior tragédia da história do Brasil. **Revista da AGU, Brasília-DF**, v. 16, n. 2, p. 45-76, abr./jun. 2017. DOI: 16. 10.25109/2525-328X.v.16.n.02.2017.1084. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/1084>.

BECHARA, Érika. Áreas contaminadas: caracterização, remediação, utilização e informação. In: ROSSI, Fernando F.; *et al.* **Aspectos controvertidos do Direito Ambiental**: tutela material e tutela processual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BLOCHER, J.; GULATI, M. Competing for refugees: a market-based solution for a humanitarian crisis, **Columbia Human Rights Law Review**, v. 48, p. 53-111, 2016.

BLUNNIE, B. Climate Change and Forced Displacement: Conceptual and Legal Issues. **King's Inns Student L. Rev**, p. 87-104, 2014. Disponível em: [https://www.academia.edu/30210110/Climate\\_Change\\_and\\_Forced\\_Displacement](https://www.academia.edu/30210110/Climate_Change_and_Forced_Displacement).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão externa do rompimento de barragem na região de Mariana-MG (CEXBARRA)**: relatório final. mai. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos **Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o vale do rio doce**. mai. 2017.

BRASIL, Luana Melody Vasconcelos; CORRÊA, Victor Pires Ferreira. **Livro-reportagem - Rejeitos**: vidas marcadas pela lama. 1. ed. Brasília: FAC-UnB, 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretário Nacional de Defesa Civil. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília. 2007. Disponível em: [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157). Acesso em; dez. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis. **Lauda Técnico Preliminar**: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais, 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Portaria n.º 18, de 7 de julho de 2016. Regimento Interno do Comitê Interfederativo. O Comitê Interfederativo, previsto no âmbito do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta - TTAC – celebrado entre órgãos e entidades da União, dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, e as empresas SAMARCO MINERACÃO S.A., VALE S.A., e BHP BILLITON BRASIL LTDA., no bojo dos autos judiciais nº 69758-61.2015.4.01.3400, em trâmite na 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, que visa à recuperação, mitigação, remediação e reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, localizada no complexo minerário de Germano, em Mariana-MG, ocorrido em 05 de novembro de 2015, RESOLVE instituir o seu Regimento Interno. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 130, p. 49, 08 jul. 2016. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0-TZC2Mb/content/id/23175058/do1-2016-07-08-portaria-n-18-de-7-de-julho-de-2016-23174895](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0-TZC2Mb/content/id/23175058/do1-2016-07-08-portaria-n-18-de-7-de-julho-de-2016-23174895).

Acesso em: 05 mar. 2017.

BRASIL. Justiça Estadual de Minas Gerais. Comarca de Belo Horizonte. Ação Civil Pública n.º 5047686-32.2016.8.13.0024. **Ministério Público Estadual de Minas Gerais versus Samarco Mineração S/A e outro**, distribuição em 04 de abril de 2016.

BRASIL. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Civil Pública n.º 23863-07-2016.4.01.3800. **Ministério Público Federal versus Samarco Mineração S/A e outros**, distribuição em 03 de maio de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta aos Doadores e Fornecedores de Campanha de Candidatos. 2014. **TSE-Divulgação da prestação de contas-Eleições 2014**. Disponível em: <http://inter01.tse.jus.br/spcweb.consulta.receitasdespesas2014/abrirTelaReceitasCandidato.action>. Acesso em: nov. 2015.

BRUN, C. Hospitality: becoming 'IDPs' and 'Hosts' in protracted displacement. **Journal of Refugee Studies**, v. 23, n. 3, p. 337–355, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1093/jrs/feq024>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/23/3/337/1558282?redirectedFrom=fulltext>.

CALHAN, Greger. Forced evictions, mass-displacement, and the uncertain promise of land and property restitution in Haiti. **Hastings Race & Poverty L. J.**, 9 mai. 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2376795>.

CAMARGO, A. P.; ZHANG, J. FEATURE. One year on from Samarco's dam collapse in Brazil. **Metal Bulletin Daily**. p. 54, 28 nov. 2016.

CAMPOS, A. V. de; WIZNIEWSKY, C. R. F.; CAMPOS, J. A. de. Um olhar sobre a violação dos direitos humanos na construção da usina hidrelétrica São Roque. **Revista Grifos**, n. 42, p. 267-292, 2017.

CARE, G. The homeless of the world: protection for the internally displaced in India the role of the courts. **Isil Y. B. Int'l Human. & Refugee L.**, p. 12-13, 2012-2013.

CARR, Susan. From theory to practice: national and regional application of the guiding principles. **International Journal of Refugee Law**, v. 21, n. 1, p. 34-47, 07 jan. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/een038>. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/21/1/34/1550595>.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. O Estado Democrático de Direito Ambiental e as catástrofes ambientais: evolução histórica e desafios. **Pensar, Fortaleza**, v. 18, n.2, p. 468-492, mai./ago. 2013.

CHAUDHRY, S. Development-Induced displacement and forced evictions. **Studies in Transnational Legal Policy**, v. 41, p. 591, 2010. Disponível em: [http://heinonline.org.libproxy1.nus.edu.sg/HOL/Page?handle=hein.journals/stdtlp41&id=603&div=&collection=journals%5Cnhttp://heinonline.org.libproxy1.nus.edu.sg/HOL/Page?handle=hein.journals/stdtlp41&div=1&g\\_sent=1&collection=journals#575](http://heinonline.org.libproxy1.nus.edu.sg/HOL/Page?handle=hein.journals/stdtlp41&id=603&div=&collection=journals%5Cnhttp://heinonline.org.libproxy1.nus.edu.sg/HOL/Page?handle=hein.journals/stdtlp41&div=1&g_sent=1&collection=journals#575).

CHAUDHRY, Shivani. Development-induced Displacement and Forced Evictions. In: KÄLIN, Walter; WILLIAMS, Rhodri C.; KOSER, Khalid; SOLOMON, Andrew. (eds.). **Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges**. Studies in Transnational Legal Policy, n. 41 The American Society of International Law Washington, DC, 2010.

CHIMNI, B. S. The Birth of a 'Discipline': From Refugee to Forced Migration Studies, *Journal of Refugee Studies*, v. 22, n. 1, p. 11-29, mar. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1093/jrs/fen051>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/22/1/11/1574068?redirectedFrom=fulltext>.

COCO, Giuseppe. La catastrophe du rio Doce, le Tchernobyl brésilien. **Multitudes**, n. 62, p. 5-13, 2016. Disponível em: <http://www.multitudes.net/la-catastrophe-du-rio-doce-le-tchernobyl-bresilien/>.

COHEN, R.; DENG, F. M. **Masses in flight**: the global crisis of internal displacement. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 1998.

CONTRERAS, S. A. Colombia's ex-combatant children and adolescents. **Forced Migration Review**, v. 56, p. 31-34, out. 2017.

COSTA, Solange Maria Gayoso da; SANTOS, Laira Vasconcelos dos; NUNES, Alan Jhonatan Furtado. Política urbana e reassentamento de famílias: estudo sobre adaptação habitacional no projeto Riacho Doce em Belém, Pará. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1, 2015.

COURNIL, C. L'émergence d'un droit pour les déplacées internes. **Revue québécoise de droit international**, v. 22, n. 1, p. 1-25, 2009.

CUERO, Gina Escobar. Colombia's displaced indigenous women. **Forced Migration Review**, v. 56, p. 37-38, out. 2017. ISSN: 14609819. Disponível em: <https://www.fmreview.org/latinamerica-caribbean/escobarcuero>.

DAVIES, M.; MARTIN, T. Mining Market Cycles and Tailings Dam Incidents. In: **13th International Conference on Tailings and Mine Waste, Banff, AB**. 2009. Disponível em: <http://www.infomine.com/publications/docs/Davies2009.pdf>. Acesso em: nov. 2018.

DENG, Francis M.; KIMARO, Sadikiel; LYONS, Terrence; ROTHSCCHILD, Donald; ZARTMAN, William. **Sovereignty as Responsibility**: Conflict Management in Africa. Washington, D.C.: Th/Brookings Institution, 1996.

DERRIDA, J. **On cosmopolitanism and forgiveness**. London: Routledge, 2001.

DEVELOPMENT, HUMAN RIGHTS AND ENVIRONMENT 2012-2016. Joint submission for the third cycle assessment of Brazil in the UN Universal. **The impacts of the Brazilian development model on human rights and the environment**. out. 2016. Disponível em: [https://www.conectas.org/arquivos/editor/files/RPU\\_2017-Development\\_HRsandEnvironmenting\\_docx\(1\).pdf](https://www.conectas.org/arquivos/editor/files/RPU_2017-Development_HRsandEnvironmenting_docx(1).pdf) . Acesso em: dez. 2018.

DRYDYK, Jay. Unequal Benefits: the ethics of development. **Georgetown Journal of International Affairs**, v. 8, n. 1, p. 105-113, 2007.

DRYDYK, Jay. Development-induced displacement and resettlement: new perspectives on persisting problems. In: SATIROGLU, Irge; CHOI, Narae. **The centrality of empowerment in development-induced displacement and resettlement: an ethical perspective**. London: Routledge, 2015.

ESCHENBÄCHER, J.; DELRUE, T. Conseils pour établir le profil des populations de PDI. In: **Revue Migrations Forcées**: Réforme humanitaire: une promesse réalisable?, n. 29, p. 66, jan. 2008.

ESPINDOLA, Haruf Salmen; CAMPOS, Renata Bernardes Faria; LAMOUNIER, Karla Cristine Coelho; SILVA, Rômulo Siqueira. Desastre da Samarco no Brasil: desafios para a conservação da biodiversidade. **Fronteiras Journal of Social, Technological and Environmental Service**, v.5, n. 3. DOI: <https://doi.org/10.21664/2238-8869.2016v5i3.p72-100>. Disponível em: <http://periodicos.Unievangelica.edu.br/index.php/fronteiras/article/view/2045>.

FARBER, Daniel A. Disaster Law and Inequality. **Law & Ineq.**, v. 25, n. 2, 2007. Disponível em: <https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1122&context=lawineq>.

FARBER, Daniel A. Disaster law and emerging issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 4, n. 1, p. 2-15, jan./jun. 2012a. Disponível em: [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direitodos\\_desastres\\_e\\_questoes\\_emergentes\\_no\\_brasil.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direitodos_desastres_e_questoes_emergentes_no_brasil.pdf).

FARBER, Daniel A. Introduction: legal scholarship, e disaster cycle, and e Fukushima accident. **Duke Environmental Law & Policy Forum**, v. 23, n. 1, 2012b. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1237&context=delpf>.

FARBER, Daniel A. Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law. **Asia Pacific Journal of Environmental Law**, v. 16, n. 37, p. 37-54, 2013.

FERNANDES, Geraldo Wilson; GOULART, Fernando F.; RANIERI, Bernardo D.; COELHO, Marcel S.; *et al.* Deep into the mud: ecological and socio-economic impacts of the dam breach in Mariana, Brazil. **Natureza & Conservação**, v. 14, n. 2, p. 35-45, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1679007316301104>.

FERNADES, Karina Macedo. **Deslocados internos e direito à moradia no contexto dos megaeventos esportivos no Brasil**: direitos humanos relativizados pela colonialidade do poder. 2014. 176f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. São Leopoldo. Rio Grande do Sul, 2014.

FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; RUIZ, Isabel; VARGAS-SILVA, Carlos; ZETTER, Roger. **Assessing the Impacts and Costs of Forced Displacement**: volume 1 - A mixed methods approach. *Economic and Sector Work Studies*, v. 07, 2012. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16096>.

FOLLY, M. **Migrantes invisíveis**: a crise de deslocamento forçado no Brasil. Instituto Igarapé, v. 1, p. 1, 2018.



FRELICK, Bill. Preventive protection and the right to seek asylum: a preliminary look at Bosnia and Croatia. **International Journal of Refugee Law**, v. 4, n. 4, p. 439-454, 1992. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/4.4.439>. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/4/4/439/1550378?redirectedFrom=fulltext>.

FUNDÃO TAILINGS DAM REVIEW PANEL. **Report on the Immediate Causes of the Failure of the Fundão Dam**. 25. Ago. 2016. Disponível em: <http://fundaoinvestigation.com/wp-content/uploads/general/PR/en/FinalReport.pdf>. Acesso em: nov. 2018.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Lista de Barragens 2014. 01. Mar. 2017. **Portal.meioambiente.mg**. Disponível em: [http://www.feam.br/images/stories/2015/DECLARACOES\\_AMBIENTAIS/GESTAO\\_DE\\_BARRAGENS/lista%20de%20barragens\\_2014\\_publicacao.xls](http://www.feam.br/images/stories/2015/DECLARACOES_AMBIENTAIS/GESTAO_DE_BARRAGENS/lista%20de%20barragens_2014_publicacao.xls).

GARCÍA, Alfredo Campos. New drivers of displacement in Colombia. **Forced Migration Review**. 2017. Disponível em: <https://www.fmreview.org/latinamerica-caribbean/camposgarcia>.

GARCIA, Francisco P. **Da Guerra e da Estratégia**: A nova polemologia, Lisboa: Prefácio, 2010.

GARCIA, L. C.; RIBEIRO, D. B., OLIVEIRA ROQUE de F.; OCHOA-QUINTERO, J. M.; LAURANCE, W. F. Brazil's worst mining disaster: Corporations must be compelled to pay the actual environmental costs. **Ecol Appl**, v. 27, n. 1, p. 5-9, 2017. DOI:10.1002/eap.1461. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/27770593>.

GOLDENZIEL; J. I. Displaced: A Proposal for an International Agreement to Protect Refugees, Migrants, and States. **Berkeley Journal of International Law**, v. 35, n. 1, 2017.

GOMES BARBOSA, Karina; CARVALHO, A. L. Narrativas do trauma no jornalismo local: Bento Rodrigues. In: XXV ENCONTRO NACIONAL DA COMPOS, Universidade Federal de Goiás, Goiânia. **Anais eletrônicos**, v. 1, p. 1-20, 2016.

GOMES, Luiz Eduardo de Oliveira; CORREA, Lucas Barreto; SÁ, Fabian; NETO, Renato R.; BERNARDINO, Angelo F. The impacts of the Samarco mine tailing spill on the Rio Doce estuary, Eastern Brazil. **Marine Pollution Bulletin**, v. 120. P. 1-2, 2017. DOI: 10.1016/j.marpolbul.2017.04.056. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/316512069\\_The\\_impacts\\_of\\_the\\_Samarco\\_mine\\_tailing\\_spill\\_on\\_the\\_Rio\\_Doce\\_estuary\\_Eastern\\_Brazil](https://www.researchgate.net/publication/316512069_The_impacts_of_the_Samarco_mine_tailing_spill_on_the_Rio_Doce_estuary_Eastern_Brazil).

GÓMEZ-ISA, Felipe. El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas en Colombia. **Anuario de Derecho Internacional**, XXX, p. 431-455, 2014.

GOODWIN-GILL, G. **International Law and the Movement of Persons Between States**. United Kingdom: Oxford University Press, 1978.

GOULD, C. W. The Right to Housing Recovery After Natural Disasters. **Harvard Human Rights Journal**, v. 22, n. 2, 2009.

GOUVEIA, G. P. V. **A responsabilidade de proteger (deslocados internos)? O papel da prevenção e da dimensão local**. 19 dez. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 18 nov. 2014.

GROSS, Trevor. Improvement with impunity: development-induced displacement and the guiding principle 6(2)(C) proportionality test applied to the Merowe dam project in Sudan. **American University International Law Review**, v. 24, n. 2, p. 377-406, 2008.

GUIMARÃES, Paula. Com cartão, sem cartão: as fragmentações como estratégia de controle do território pela Samarco (VALE-BHP): o crime da Samarco (Vale-BHP Billiton), a fragmentação geográfica e as fronteiras socioespaciais. (s/a). **InDEBATE**. Disponível em: <http://indebate.indisciplinar.com/2017/06/19/com-cartao-sem-cartao-as-fragmentacoes-como-estrategia-de-controle-do-territorio-pela-samarco-vale-bhp/>. Acesso em: out. 2018.

HAMANN, Eduarda P. A “Responsabilidade de Proteger” e “ao Proteger”: breve histórico e alguns esclarecimentos. In: CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÃO INTERNACIONAIS. *O Brasil e a Agenda Global*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2012.

HAMANN, E.; MUGGAH, R. (org.). **A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional? Relatório Pós-evento**. Brasília: Instituto Igarapé/CEBRI, mar., 2013.

HASEGAWA, Reiko. Disaster Evacuation from Japan's 2011 Tsunami Disaster and the Fukushima Nuclear Accident. **IDDRI SciencesPo, France**, n. 5, 13 mai. 2012.

HASEGAWA, Reiko. Returning home after Fukushima: Displacement from a nuclear disaster and international guidelines for internally displaced persons. In: **Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series**, v. 4, n. 4, set. 2015. Disponível em: [http://publications.iom.int/system/files/pdf/policy\\_brief\\_series\\_issue4.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/policy_brief_series_issue4.pdf).

HATHAWAY, J. C. Forced migration studies: could we agree just to ‘date’?, *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 3, p. 349-369, 1 set. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1093/jrs/fem019>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article/20/3/349/1591558>.

JACOBSEN, Karen. Livelihoods and forced migration. In: The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies, 2014. **Oxford Index**. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0018](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0018). 2014. Disponível em: <https://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0018>.

JUBILUT, L. L.; RAMOS, E. P.; CLARO, C. de A. B.; CAVEDON-CAPDEVILLE, F. de S. (orgs.). **Refugiados Ambientais**. 1. ed. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. ISBN: 978-85-8288-147-7.



JUMA, Laurence. [The narrative of vulnerability and deprivation in protection regimes for the internally displaced persons \(IDPs\) in Africa: an appraisal of the Kampala Convention](http://www.idd.org.za/by-type/refereed-articles/128-articles-vol-16/385-the-narrative-of-vulnerability-and-deprivation-in-protection-regimes-for-the-internally-displaced-persons-id-ps-in-africa-an-appraisal-of-the-kampala-convention-p-219.html). **Law Democracy & Dev.**, v. 16, p. 219, 2012. Disponível em: <http://www.idd.org.za/by-type/refereed-articles/128-articles-vol-16/385-the-narrative-of-vulnerability-and-deprivation-in-protection-regimes-for-the-internally-displaced-persons-id-ps-in-africa-an-appraisal-of-the-kampala-convention-p-219.html>.

KÄLIN, W. Natural Disasters and IDPs' Rights. **Forced Migration Review, Special Tsunami Issue**, pp. 10–11, 2005.

KIDANE, Won. Managing Forced Displacement by Law in Africa: The Role of the New African Union IDPs Convention. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, v. 44, n. 1, jan. 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1757271>.

KINGAH, S.; SEIWERT, E. The contested emerging international norm and practice of a responsibility protect: where are regional organizations? **North Carolina Journal of International Law**, v. 42, n. 1, p. 115-189, 2017.

KOKKE, Marcelo. Desastres, categoria de risco e dano potencial associado em barragens. **Revista Tributaria das Américas**, v. x, p. x, 2017.

KOKKE, Marcelo. O Desastre de Mariana: Vulnerabilidades Jurídicas e Sociais. In: JUBILUT, L. L.; RAMOS, E. P.; CLARO, C. de A. B.; CAVEDON-CAPDEVILLE, F. de S. (orgs.). **Refugiados ambientais**. 1. ed. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

KWEITEL, Juana; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; WAISBICH, Laura Trajber. Development and Human Rights. **SUR – International Journal on Human Rights**, n. 17, 2012. Disponível em: <https://sur.conectas.org/en/development-human-rights/>. Acesso em: 8 jan. 2019.

LAMPIÃO. Jornalismo-laboraório. **Jornalismo UFOP**. Ano 6. Edição n. 21. Janeiro de 2016.

LECKIE, S. 2005. The great land theft. **Forced migration review. Special Issue: Tsunami: learning from humanitarian responses**, p. 15-16, 2005. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/tsunami/leckie.pdf>.

LEWIS, B.; MAGUIRE, R. A Human Rights-based Approach to Disaster Displacement in the Asia-Pacific. **Asian Journal of International Law**, v. 6, n. 2, p. 326-352, 2016. DOI:10.1017/S2044251315000168. Disponível em: <https://www.ca-br.idge.org/core/journals/asian-journal-of-international-law/article/human-rightsbased-approach-to-disaster-displacement-in-the-asiapacific/A9B7151762FD8527A5C37F81007C017C>.

LOSEKANN, Cristiana; CASTRO, Júlia; JESUS, Bianca; SÁ, Ana Carolina de Oliveira; *et al.* **Impactos socioambientais da ruptura da barragem de rejeitos da Samarco no Espírito Santo**: Relatório preliminar. Novembro/dezembro. Organon. Vitória-ES: 2015.

LOSEKANN, C.; MAYORGA, C. **Desastre na bacia do Rio Doce**: desafios para a universidade e para instituições estatais. Rio de Janeiro: Folio Digital/Letra e Imagem, 2018.

MAIA, Keila. Rompimento da barragem da Samarco: Participantes de seminário falam sobre as vítimas após seis meses da tragédia. 06 mai. 2016. **Instituto Humanitas Unisinos**. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/185-noticias/noticias-2016/554618-rompimento-da-barragem-da-samarco-participantes-de-seminario-falam-sobre-as-vitimas-apos-seis-meses-da-tragedia>. Acesso em: out. 2018.

MARTIN, S. Forced Migration, the refugee regime and the responsibility to protect. **Global Responsibility to Protect** 2, p. 38-59, 2010.

MAYER, Benoit. Development is No Excuse for Human Rights Abuses: Framing the Responsibility of International Development Agencies. **Trade, Law and Development**, v. 5, n. 2, p. 286-323, fev. 2014. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2496001>. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2496001](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2496001).

MAYER, B.; COUNIL, C. Climate Change, Migration and Human Rights: Towards a Group-Specific Protection? In: QUIRICO, Ottavio; BOUMGHAR, Mouloud (eds.). **Climate Change and Human Rights: An International and Comparative Law Perspective**. London: Routledge, 2015.

MAYER, B. Who are 'climate refugees'? An inquiry into post-truth academic politics. In: KENT, Avidan; BEKRMAN, Simon (eds.). Forthcoming, 2017.

McADAM, J. Climate Change-related Displacement of Persons. In: GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard; CARLARNE, Cinnamon. The Oxford Handbook of International Climate Change Law. **Oxford University Press**, 24 mar. 2015. Disponível em: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/law/9780199684601.001.0001/oxfordhb-9780199684601-e-2>. Acesso em: 26 jan. 2018.

McADAM, J.; FERRIS, E. Planned Relocations in the Context of Climate Change: Unpacking the Legal and Conceptual Issues. **Cambridge Journal of International and Comparative Law**, v. 4, n. 1, p. 137-166, 2015. DOI:10.7574/cjicl.04.01.137. Disponível em: [http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/McAdam\\_cjicl.04.01.137.pdf](http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/McAdam_cjicl.04.01.137.pdf).

McADAM, Jane. From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement. **University of New South Wales Law Journal**, v. 39, n. 4, 1 ago. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2901910>. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2901910](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2901910).

McADAM, J. Seven reasons the UN Refugee Convention should not include 'climate refugees'. **The Sydney Morning Herald**, Sidney, 6 jun. 2017. Disponível em: <http://www.smh.com.au/comment/seven-reasons-the-un-refugee-convention-should-not-include-climate-refugees-20170606-gwl8b4.html>. Acesso em: 24 jan. 2017.

McDOWELL, C. Development Created Population Displacement. *In*: FIDDIAN-QASMIYEH, E.; *et al.* **The Oxford handbook of refugee & forced migrated studies**. New York: Oxford University Press, 2014.

MENDES, Paulo Henrique A.; MENEZES, William Augusto. Discurso, cognição e formas de empoderamento: uma análise do jornal A Sirene. **Revista de Estudos da Linguagem**, v. 24, n. 3, p. 1047-1073, dec. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.17851/2237-2083.24.3.1047-1073>. Disponível em: <http://www.periodicos.letras.ufmg.br/index.php/relin/article/view/10976>. Acesso em: 11 out. 2018.

MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (orgs.). **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital/Letra e Imagem, 2016. ISBN 978-85-61012-85-4.

MILANEZ et al. **Rompimento da barragem de Fundão dossiê TAC Governança**. Versos: textos para Discussão PoEMAS, v. 2, n.1, p. 1- 65, 2018.

MIRANDA, Maria Geralda; FRIEDE, Reis; REODRIGUES, Aline Cordeiro; ALMEIDA, Dafne Sampaio. Cadê a minha cidade, ou o impacto da tragédia da Samarco na vida dos moradores de Bento Rodrigues. **Interações, Campo Grande**, v. 18, n. 2, p. 3-12, abr./jun. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v18i2.1410> Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-70122017000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122017000200003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 09 out. 2018.

MOJICA, Beatriz Eugenia Sánchez. Colombia: time to invoke the cessation clause?. **Forced Migration Review**, v. 56, p. 30-31, out. 2017. ISSN: 14609819.

MOONEY, Erin D. Presence, ergo protection? UNPROFOR, UNHCR and the ICRC in Croatia and Bosnia and Herzegovina. **International Journal of Refugee Law**, v. 7, n. 3, p. 407-435, 1995.

MOONEY, E. The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern. **Refugee Survey Quarterly**, v. 24, n. 3, p. 9-26, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdi049>. Disponível em: <https://academic.oup.com/rsq/article-abstract/24/3/9/1635838?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 09 out. 2018.

MORAIS, J. A.; MÜLLER, M. Cultura e Política e a Opção dos Atingidos por Hidrelétricas. **Diálogo (UNILASALLE)**, v. 39, p. 113-128, 2018.

MOREL, M. Displaced in the Name of Sports: Human Rights Law Comes to the Rescue. **Human Rights & International Legal Discourse (HR&ILD)**, v. 6, n. 2, p. 229–259, 2012.

MORIKAWA, M. M. **Deslocados Internos**: Entre a soberania do Estado e a protecção internacional dos Direitos do Homem. Uma crítica ao sistema internacional de protecção dos refugiados. Coleção Stvdia Ivridica nº 87. Portugal: Coimbra Editora, 2006.

MUGGAH, Robert. A Tale of Two Solitudes: Comparing Conflict and Development-Induced Internal Displacement and Involuntary Resettlement. **International Migration**, v. 41, n. 5, 2003. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1099047](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1099047).

MUGGAH, Robert. A unified approach to conceptualising resettlement. In: KOSER, Khalid; MARTIN, Susan. **The Migration-Displacement Nexus: Patterns, Processes and Policies**. Studies in Forced Migration Vol. 32. United Kingdom: Berghahn Books, 2011.

MUGGAH, Robert. The invisible displaced: a unified conceptualization of population displacement in Brazil. **J. Refug. Stud.**, v. 28, n. 2, p. 222-237, 2015.

MUGGAH, Robert; FOLLY, M. O lado obscuro do modelo de desenvolvimento brasileiro. 16 set. 2017. **Nexo Jornal - Ensaio**. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2017/O-lado-obscuro-do-modelo-de-desenvolvimento-brasileiro>. Acesso em: dez. 2018.

MURCIA, Luis Eduardo Pérez. Social Policy or Reparative Justice? Challenges for Reparations in Contexts of Massive Displacement and Related Serious Human Rights Violations. *Journal of Refugee Studies*, v. 27, n. 2, p. 191-206, 1 jun. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1093/jrs/fet028>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/27/2/191/1578443?redirectedFrom=fulltext>.

NATIONAL GEOGRAPHIC. Depressão, medo e preconceito. A saúde mental das vítimas de Mariana. **National Geographic – Meio Ambiente**. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2018/05/depressao-medo-ansiedade-preconceito-saude-mental-das-vitimas-de-mariana-tragedia-ambiental-mineracao-estudo-ufmg-barragem-fundao>. Acesso em: out. 2018.

NOGUEIRA, Maria Beatriz. De nouvelles conventions de l'OEA pour protéger les PDI contre le racisme et la discrimination. **Migrations Forcées revue n. 45**. mar. 2014.

NUNES, L. S.; COTA, S. P. Caso Mariana: uma análise dos acordos homologados em juízo e o alcance da participação e da representação dos interesses em jogo. 2018. (Apresentação de Trabalho/Congresso). **Observatório de Processo**. Universidade Federal de ouro Preto. Disponível em: [https://www.academia.edu/37706953/Uma\\_An%C3%A1lise\\_dos\\_Acordos\\_Homologados\\_no\\_Processo\\_Sobre\\_o\\_Desastre\\_de\\_Mariana\\_MG\\_o\\_Alcance\\_da\\_Participa%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_da\\_Representa%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Interesses\\_em\\_Jogo](https://www.academia.edu/37706953/Uma_An%C3%A1lise_dos_Acordos_Homologados_no_Processo_Sobre_o_Desastre_de_Mariana_MG_o_Alcance_da_Participa%C3%A7%C3%A3o_e_da_Representa%C3%A7%C3%A3o_dos_Interesses_em_Jogo). Acesso em: jan.2019.

O'DONNELL, T.; ALLAN, C. Identifying Solidarity: The ILC Project on the Protection of Persons in Disasters and Human Rights. **The George Washington International Law Review**, v. 49, n. 1, p. 53-95, 2017.

OLIVEIRA, E. C. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 5, n. 5, p. 73–92, 2004. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/65/66>.

OLOKA-ONYANGO, Joe. Movement-Related Rights in the Context of Internal Displacement. In: KÄLIN, W.; WILLIAMS, R. C.; KOSER, K.; SOLOMON, A. (eds.). **Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges**. Studies in Transnational Legal Policy, n. 41 The American Society of International Law Washington, DC, 2010.

OPPENHEIMER, David B.; PRAKASH, Swati; BURNS, Rachel. Playing the Trump Card: the enduring legacy of racism in immigration law. **Berkeley La Raza Law Journal**, v. 26, n. 1, 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2770841>. Acesso em: out. 2018.

OXFAM. Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. **Oxfam**, Brasil, novembro de 2016. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos\\_desigualdade-brasil.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf). Acesso em: 31 jan. 2018.

PACHECO, Tânia. Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor. In: **I Seminário Cearense contra o Racismo ambiental**. Fortaleza: Mimeo, 2007.

PEDROSO, A. M. S. **A problemática dos deslocamentos internos**: da natureza dos conflitos armados da actualidade às respostas da comunidade internacional. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa, 2011.

PENZ P.; DRYDYK J.; BOSE P. S. Displacement by development: ethics, rights and responsibilities. **Cambridge University Press**, Cambridge, 2011.

PHUONG, C. The International Protection of Internally Displaced Persons, Cambridge, **Cambridge University Press**, 2005.

PIACENTINI DE ANDRADE, Isabela; SCHUSTER REIS, Nathalia; PASSUELO MIRANDA, Ana Julia; NETZEL, Kaline Natascha. Brazil's draft migration law. **Forced Migration Review**, v. 49, p. 36, 2015.

PRICE, Susanna. Is there a global safeguard for development displacement? In: SATIROGLU, I.; CHOI, N. (eds.). **Development-Induced Displacement and Resettlement: New perspectives on persisting problems**. London: Routledge, 2015.

RAMOS, E. P.; JUBILUT, L. L.; CAVEDON, F. S.; CLARO, C. A. B. Environmental migration in Brazil: current context and systemic challenges. **The Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series**, v. 2, n. 5, p. 1-8, mai. 2016.

RESAMA; YAMAMOTO, Lilian; CAVEDON CAPDEVILLE, Fernanda; PIRES RAMOS, Erika. **Migración, medio ambiente y cambio climático**: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región boas práticas e desafios para a região suramericana. Dez. 2016. DOI: 10.13140/RG.2.2.36153.36964. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/311765043\\_Migracion\\_medio\\_ambiente\\_y\\_cambio\\_climatico\\_agenda\\_2030](https://www.researchgate.net/publication/311765043_Migracion_medio_ambiente_y_cambio_climatico_agenda_2030).

REVISTA CURINGA. Edição n. 19. Universidade Federal do Ouro Preto (UFOP). Novembro/2016. Disponível em: [https://issuu.com/revistacuringa/docs/curinga\\_ed.21\\_issuu](https://issuu.com/revistacuringa/docs/curinga_ed.21_issuu). Acesso em: out. 2018.

RIBEIRO, Bruno; FERNANDES, Márcio. Desabrigados pela lama enfrentam preconceito e desconfiança em Mariana. 29. Jun. 2016. **Estadão-Notícias**. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,desabrigados-pela-lama-enfrentam-preconceito-e-desconfianca-em-mariana,10000085277>. Acesso em: out.2018.

ROCHA, R. A. **Aplicabilidade da Responsabilidade de Proteger na crise Líbia de 2011**. 2013. 219f. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis-SC, 2013.

ROSSETTO, Edimar Rodrigo. **O projeto formativo de educação do campo do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) no Oeste e no Sudoeste paranaense**. 2015. 150 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 2015.

SALES, Cristiano; CARNEIRO, Maria; GERALDA Maria; MUINIZ, Marcos. Porque os atingidos estão construindo diretrizes para o reassentamento? fev. 2018. **Jornal A Sirene**, ed. 23. Disponível em: <http://jornalasirene.com.br/moradia/2018/02/08/por-que-os-atingidos-estao-construindo-diretrizes-para-o-reassentamento>. Acesso em: jan. 2019.

SANTOS, L. F. S. Para além dos movimentos de questão única: a encruzilhada da fragmentação e da totalidade. **Cadernos Cemarx**, n. 8., 2015.

SÉGUIN, E. A Lei de Defesa Civil: algumas considerações. *Revista de Direito Ambiental, São Paulo*, n. 34, v. 9. abr./jun. 2013. Disponível em: <[http://faa.edu.br/revistas/docs/RID/2012/RID\\_2012\\_14.pdf](http://faa.edu.br/revistas/docs/RID/2012/RID_2012_14.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2016

SERJE, Margarita. Resettlement projects as spaces of exception. In: SATIROGLU, I.; CHOI, N. (eds.). **Development-induced displacement and resettlement: new perspectives on persisting problems**. London: Routledge, 2015.

SERRA, Cristina. **Tragédia em Mariana: a história do maior desastre ambiental do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SERRANO GOMEZ, R.; ACEVEDO PRADA, Acevedo M. Reflexiones en torno a la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y la restitución de tierras en Colombia. **Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**, v. 43, n. 119, p. 533-566, 2013.

SILSKA, Magdalena, Protection of Internally Displaced Persons: An International Legal Obligation? *Polish Yearbook of International Law*, v. 34, pp. 249-271, 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2676235>. Acesso em: 26 jan. 2018.



SILVA, Lays Helena Paes e. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. 01 set. 2012. **e-cadernos CES**. DOI: 10.4000/eces.1123. Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/1123>.

SILVA, Rene Gonçalves Serafim. **Os processos de des-re-territorialização na implantação do complexo energético Amador Aguiar (MG) e os atingidos não-proprietários de terras**. 2014. 137 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

SMIT, Anneke. **The property rights of refugees and internally displaced persons: beyond restitution**. 1. Ed. London: Routledge, 2012.

THE CHEMICAL ENGINEER. Flaws led to tragic Samarco Dam collapse. Staff writer. 1st. September 2016. **The Chemical Engineer – Risk & Safety**. Disponível em: <https://www.thechemicalengineer.com/news/flaws-led-to-tragic-samarco-dam-collapse/>. Acesso em: out. 2018.

THE SASAKAWA PEACE FOUNDATION. **The Fukushima Nuclear Accident and Crisis Management: Lessons for Japan-U.S. Alliance Cooperation**. 12 out. 12, 2012.

THOMSON, Frances. Land restitution in Colombia: why so few applications? **Forced Migration Review**, v. 56, p. 35-37, out. 2017. ISSN: 14609819.

TIMO, Petalla, Development at the Cost of Violations: The Impact of Mega-Projects on Human Rights in Brazil. **SUR International Journal on Human Rights**, v. 10, n. 18, Jun. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2401195>. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2401195>.

TOLEDO, André de Paiva; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; THOMÉ, Romeu. **Acidentes com barragens de rejeitos da mineração e o princípio da prevenção**: de Trento (Itália) a Mariana (Brasil). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016

TRINDADE, Antônio A. C.; PEYTRINET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional da pessoa humana**: direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados. San José; Brasília: ACNUR, CICV, IIDH, 1996.

TÜRK, V. Prospects for Responsibility Sharing in the Refugee Context. **Journal on Migration and Human Security**, v. 4, n. 3, p. 45-49, 2016.

UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Report of the representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons**: guiding principles on internal displacement. 11 fev. 1998. Disponível em: doc. E/CN.4/1998/ 53/Add.2.

UNITED STATES DISTRICT COURT, S. D. New York. *In: RE: Vale S.A. Securities Litigation*, Slip Copy Fed. Sec. L. Rep., p. 99-658, 2017.

VALCÁRCEL, A; SAMUDIO, V. Colombia: durable solutions for the forcibly displaced. **Forced Migration Review**, v. 56, p. 28-29, out. 2017. ISSN: 14609819. Disponível em: <https://www.fmreview.org/latinamerica-caribbean/valcarcel-samudio>.

WANDERLEY, L. J. M.; GONÇALVES, R. J. A.; MILANEZ, B. Pedras de sangue e choro maculam a vertente: algumas percepções de campo no contexto do desastre da mineração sobre o rio Doce. **Élisée, Rev. Geo. UEG – Anápolis**, v. 5, n. 1, p. 30-56, jan. /jun. 2016.

WORLD BANK. Commodity Markets. 2015. **World Bank - Featured**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>. Acesso em: nov. 2015.

ZHOURI, Andréa. (org.). **Mineração: violências e resistências** [livro eletrônico]: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. 1. ed. Marabá: Editorial iGuana, 2018. *E-book*.

ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma; OLIVEIRA, Raquel; ZUCARELLI, Marcos; LASCHEFSKI, Klemens; SANTOS, Ana Flávia. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. **Ciência e Cultura, São Paulo**, v. 68, n. 3, p. 35-40, jul./set. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602016000300012>. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0009-67252016000300012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 out. 2018.

ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá-PA: Editorial iGuana, 2016. 237 p.